

LE COLPORTAGE DES IMPRIMÉS

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 14 mars 1938, à 14 heures

PAR

Henry BASSET

Président : M. J.-BARTHÉLEMY, Professeur.

Suffragants {

MM. MESTRE,
SIBERT.

}

Professeurs

LIBRAIRIE
DU

RECUEIL SIREY

(Société anonyme)

22, Rue Soufflot, PARIS (V°)

—
1938

LE COLPORTAGE
DES IMPRIMÉS

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

LE COLPORTAGE DES IMPRIMÉS

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 14 mars 1938, à 14 heures

PAR

Henry BASSET

Président : M. J.-BARTHÉLEMY, Professeur.

<i>Suffragants</i> {	MM. MESTRE, SIBERT.	} <i>Professeurs</i>
----------------------	------------------------	----------------------

LIBRAIRIE
DU
RECUEIL SIREY
(Société anonyme)

22, Rue Soufflot, PARIS (V°)

—
1938



INTRODUCTION

L'imprimerie, en permettant la diffusion de la pensée humaine, allait être l'instrument des bouleversements sociaux.

Cette découverte était certes un grand bienfait pour l'humanité puisque, grâce à elle, l'instruction, jusque là privilège d'une infime minorité d'érudits, allait pouvoir s'étendre désormais à toutes les catégories sociales.

En contre-partie l'imprimerie n'était pas sans présenter un grand danger, aperçu d'ailleurs dès l'origine, en ce qu'elle facilitait également la propagation des idées les plus subversives.

C'est ce danger réel qui rendit dès le début une réglementation nécessaire : réglementation assez sévère pour commencer, mais qui s'adoucit avec le temps et l'évolution des idées pour faire place ensuite à des dispositions très libérales.

Cette réglementation s'applique non seulement au métier d'imprimeur lui-même, mais également à tous les auxiliaires qui assurent la propagation de ses imprimés, et notamment aux colporteurs.

On peut définir le colportage comme le fait d'aller offrir au public une certaine marchandise, afin d'en provoquer l'achat.

En ce qui concerne les imprimés le but peut être, soit

de les vendre s'il s'agit de livres ou de journaux, soit de les distribuer à titre gratuit si ce sont des prospectus destinés à la publicité.

Le colportage comme tel joue un grand rôle dans notre vie moderne, où l'accroissement considérable des journaux et de la publicité est une des caractéristiques de l'époque.

Sa place n'a pourtant pas été moindre aux époques antérieures, car il ne faut pas oublier que c'est grâce au colportage qu'a pu s'effectuer tout le mouvement des idées au XVIII^e siècle.

Le colportage est donc intimement lié à toute la vie politique, à toute la vie littéraire de notre pays, dont il a souvent conditionné l'état d'esprit, c'est pourquoi son étude s'est révélée digne d'intérêt.

Il convient d'examiner quelle a été l'histoire de ce colportage au cours des siècles, pour pouvoir mieux comprendre le régime qui lui est actuellement appliqué. Nous vivons à une époque de liberté, mais il ne faut pourtant pas que cette liberté puisse nuire aux intérêts de l'Etat et des particuliers. C'est pourquoi nous verrons que certaines restrictions ont été apportées à la liberté du colportage, dictées par différents soucis au nombre desquels se placent au premier plan, à l'heure actuelle, la moralité publique et surtout le maintien de l'ordre public.

Première partie

Historique

Le colportage sous l'ancien régime

Après avoir salué l'invention de l'imprimerie, « l'art le plus important qu'on pût imaginer pour la propagation et la durée des connaissances humaines » (Diderot) avec un étonnement mêlé d'une certaine crainte superstitieuse, les représentants de la vieille monarchie française ne tardèrent pas à redouter son expansion, sa puissance, et la circulation de ses produits.

Henri II ordonne aux écrivains de n'imprimer que dans les officines publiques et non occultes, sous peine de confiscation de corps et de biens.

L'article 7 de l'ordonnance de 1551 interdit aux libraires d'avoir en leur possession aucuns livres défendus par censure et jugement de la Faculté de Théologie de Paris et « mis au catalogue fait et à faire par la dicte faculté des dicts livres réprouvés ».

Charles IX renouvelle les mêmes défenses à toutes personnes, de quelque Etat et condition qu'elles soient. sous peine d'être pendues ou étranglées.

L'ordonnance du 17 janvier 1561, article 13, punit pour la première fois du fouet et pour la seconde de la mort, les « semeurs » de placards et libellés diffamatoires.

L'ordonnance du 10 septembre 1563 est conçue en ces termes :

« Défenses sont faites à toutes personnes de quelque Etat, qualité et condition qu'elles soient, sous peine de confiscation de corps et de biens, de publier, imprimer, faire imprimer aucun livre, lettres, harrangues, ni autre écrit, soit en rithme ou en prose, faire semer libellés diffamatoires, attacher placards, mettre en évidence aucune autre composition de quelque chose qu'elle traite ; et à tous les libraires d'en imprimer aucuns sans permission dudit Seigneur Roy, sur peine d'être pendus et étranglés ».

Cette ordonnance fut suivie d'un arrêt du Parlement de juillet 1556, par lequel « il est défendu à tous les imprimeurs, libraires, colporteurs, ou autres personnes de quelque Etat qu'elles soient, d'imprimer ou faire imprimer aucuns livres pleins de blasphèmes, convices ou contumélies, pétulans et ne tendans qu'à troubler l'Etat et le repos public, sur peine de confiscation de corps et de biens ».

Encore naissante la plus ingénieuse et la plus puissante manifestation de l'intelligence humaine est donc soumise aux plus sévères édits, au bon plaisir du roi, à la censure des chanceliers royaux, ennemis des mauvaises et « pernicieuses » doctrines.

Pendant les deux siècles qui suivirent l'ordonnance de Charles IX, la royauté, qui était toujours intéressée à faire respecter les idées traditionnelles, ne cessa de

promulguer des édits et des déclarations qui maintinrent et renouvelèrent les règles établies au XVI^e siècle.

XVII^e siècle.

En même temps que l'unité politique et administrative la Monarchie de Richelieu et de Louis XIV avait rétabli en France une unité morale et intellectuelle, qui pour être singulièrement éphémère n'en fut pas moins assez solide jusqu'à la fin du grand roi.

C'est pourtant sous Louis XIII qu'apparaît en France le premier journal politique, fondé en 1631 par Théophraste Renaudot sous le titre de la *Gazette de France*.

C'était la première manifestation d'une activité qui allait connaître un prodigieux développement par la suite, pour devenir à notre époque sous le nom de Presse, une sorte de 4^e pouvoir, dont l'influence occulte ou avouée s'imposerait bien souvent aux trois autres pouvoirs : exécutif, législatif, et judiciaire.

La *Gazette de France* fut bientôt suivie du *Journal des savants* en 1665, feuille hebdomadaire s'occupant de sciences, de littérature et d'art, puis du *Mercure galant* qui devint le *Mercure de France* relatant plus spécialement les mondanités et les anecdotes de l'époque.

Tels sont les premiers journaux qui sont en lecture du XVII^e siècle.

A vrai dire, à côté de ces journaux imprimés, existaient déjà les *Nouvelles à la main* qui circulaient beaucoup et qui en raison de leur importance, avaient nécessité l'intervention du Roi.

Des arrêts en date du 1^{er} avril 1620, 18 août 1666 et 3 décembre 1670 font défense à toutes personnes de

vendre aucuns libellés écrits, qualifiés de gazette à la main, « à peine du fouet, bannissement et des galères ».

Sous le coup de ces rigueurs, les gazettes manuscrites, qui n'avaient jamais été si actives et colportées plus librement que pendant la Fronde, finirent par disparaître.

Mais à côté de ces libellés, dont la vente était ainsi interdite des attaques et injures qu'ils contenaient contre la royauté, existait toute une littérature autorisée et dont le colportage avait fait l'objet d'une réglementation pour la Ville de Paris, c'est le *Règlement de police du 30 mars 1635*, ainsi rédigé :

« Avons fait défense à toute personne, fors aux cinquante colporteurs qui auront leur marque et écusson attaché sur le devant de l'épaule d'exposer en vente aucun écrit imprimé, soit par la ville ou autrement, si notre permission n'y est imprimée ; et n'en pourront vendre aucuns qui ne soient dedans leurs balles ; qu'ils seront tenus à cette fin porter incessamment quand ils voudront faire leurs expositions et ventes sur pareilles peines que dessus et à tous imprimeurs et libraires d'en donner ni vendre et débiter à d'autres qu'aux dits colporteurs ».

Nous voyons donc par ce règlement que dès 1635, les colporteurs étaient organisés en corporation, et nous pouvons également constater que la récente décision ministérielle qui oblige les crieurs de journaux à porter désormais une médaille attestant leur profession, ne fait que reproduire le règlement de police de 1635 qui oblige également les colporteurs à attacher un écusson sur le devant de l'épaule.

XVIII^e Siècle

Cette organisation des colporteurs en corporation, ayant le privilège de pouvoir vendre les imprimés, est publiquement reconnue au XVIII^e siècle par le *Règlement de 1723* qui forme la *Charte du colportage*. D'abord applicable à la seule ville de Paris et à ses faubourgs, le règlement de 1763 fut ensuite étendu à toutes les villes du royaume par un arrêt du Conseil du 24 mars 1744.

Au XVIII^e siècle, le droit de vendre des livres appartenait exclusivement aux libraires. Le règlement de 1763 qui avait posé ce droit en principe fit une exception en faveur des colporteurs organisés en corporation, auxquels « il fut permis de vendre et débiter par la ville de Paris et les faubourgs tous les livres ne dépassant pas 8 feuilles d'impression et fit défense, sous peine de prison, à tous ceux qui ne faisaient pas part de la corporation des colporteurs d'exposer en vente, crier par les rues et débiter dans la ville et les faubourgs de Paris aucuns livres, écrits ou imprimés ».

Il est intéressant d'ailleurs de reproduire ce *Règlement de 1723*, en raison des nombreux détails qu'il contient. Il est ainsi rédigé :

« *Article 69.* — Aucun ne pourra faire le métier de colporteur s'il ne sait lire et écrire et qu'après avoir été présenté par les syndics et adjoints des libraires et imprimeurs au lieutenant-général de police et par lui reçu sur les conclusions du procureur de Sa Majesté au Châtelet, ce qui sera fait sans frais.

« *Article 70.* — Les maîtres imprimeurs, libraires, fondeurs de caractères ou relieurs, leurs fils, compagnons

et apprentis, qui par pauvreté, infirmité d'âge ou maladie ne pourront exercer leurs professions, seront préférés à tous autres pour être colporteurs.

« Tous les colporteurs seront tenus, trois jours après qu'ils auront été reçus de faire enregistrer leur nom et leur demande dans le livre de la communauté avec soumission d'y venir déclarer les maisons où ils iront loger, dans le cas de changement de domicile ; et ils feront pareille déclaration aux commissaires des quartiers où ils demeureront, à peine d'interdiction et de 50 livres d'amende.

« *Article 71.* — Le nombre des colporteurs demeurera réduit et fixé à 120, dont les huit premiers plus anciens reçus auront leurs départements dans les cours et salles du Palais où les autres ne pourront aller vendre que par succession et en la place de ceux qui seraient décédés ; mais il leur sera permis de vendre par la ville et les faubourgs, et les lieux qu'ils trouvent le plus avantageux pour le débit, sans qu'au surplus ni les uns ni les autres puissent avoir aucun imprimé ailleurs que dans les maisons ; le tout à peine d'interdiction de 50 livres d'amende et de prison.

« *Article 72.* — Faut Sa Majesté défense auxdits colporteurs de colporter, vendre et débiter aucuns livres, factures, mémoires, feuillets, libelles, sur quelque matière et de quelque volume que ce soit, à l'exception des édits, déclarations, ordonnances, arrêts ou autres mandements de Justice dont la publication aura été ordonnée des almanachs et des tarifs, comme aussi de petits livres qui ne passeront pas 8 feuilles, brochées et reliées à la corde, imprimés avec privilège ou permission par les seuls imprimeurs de Paris, avec le nom du libraire

le tout à peine de prison, de confiscation et de punition corporelle selon l'exigence de la loi.

« *Article 73.* — Ne pourront lesdits colporteurs tenir boutique ou magasin, ni faire imprimer aucune chose en leur nom ou pour leur compte.

« *Article 76.* — Seront tenus iceux colporteurs de porter une marque ou écusson de cuivre au devant de leurs habits, où il sera écrit colporteur, et chacun d'eux aura malle dans laquelle ils porteront les imprimés qu'ils exposeront en vente tels qu'ils sont ci-dessus énoncés et qu'il leur est permis de colporter, vendre et débiter le tout à peine d'amende, de prison, de confiscation et de punition exemplaire. Faisons défense à toutes personnes sans exception qui ne seront pas du nombre des 120 colporteurs de colporter, exposer en vente, crier par les rues et débiter en particulier dans cette ville et faubourgs de Paris, en aucune matière et sous quelque prétexte que ce soit, aucuns écrits, livres ou livrets ou autres imprimés à peine de prison et de punition corporelle ».

Aucune disposition du règlement de 1723 n'avait imposé aux colporteurs l'obligation de se munir préalablement d'une autorisation.

Mais une ordonnance de 1732 enjoignit à tout colporteur d'obtenir la permission du lieutenant-général de police avant de crier, vendre ou débiter dans la rue aucun ouvrage. Cette permission devait être renouvelée tous les mois.

Tel était le régime applicable au colportage. Les colporteurs pouvaient d'ailleurs exercer de différentes façons leur activité : comme ils n'avaient généralement pas de magasin de vente, ils se servaient de 3 procédés pour vendre les livres dont leur clientèle était friande :

ou bien ils les étalaient dans les lieux publics, ou ils les colportaient dans les rues, promenades et théâtres, ou enfin ils allaient jusque dans les maisons particulières pour y offrir les nouveautés. Mais dans les 3 cas c'était toujours aux mêmes personnes qu'ils s'adressaient, aux ecclésiastiques, magistrats et surtout aux nobles.

Le Règlement de 1723 avait organisé le colportage régulier et légal. Mais les progrès de l'instruction et les besoins du commerce firent surgir une foule de petits marchands qui allaient vendre les livres de maison en maison, ainsi que des marchands vagabonds ou forains qui vendaient des livres dans les foires, les marchés, les rues des petites villes et même sur les grands chemins.

Et comme il ne manquait pas de vauriens qui n'hésitaient pas à courir le risque d'une arrestation et d'un embastillement en vendant des livres prohibés, le terme de colporteur s'applique ainsi au XVIII^e siècle à toute une catégorie d'individus plus ou moins recommandables, gens entreprenants et hardis, venant d'un peu partout. Ils n'étaient naturellement astreints à aucune autorisation mais la plupart du temps ils étaient connus et surveillés par la police qui les tolérait. Et c'est grâce à des colporteurs clandestins que se fit au XVIII^e siècle presque tout le commerce des livres philosophiques.

L'autorité royale essayait bien à vrai dire de réagir de temps en temps comme le prouvent les deux déclarations suivantes :

Déclaration du 10 mai 1728 qui condamne à la peine du carcan et en cas de récidive aux galères, les imprimeurs, libraires, colporteurs, qui auront contrevenu aux édits, ordonnances, déclarations et règlements sur l'imprimerie, qui auront imprimé des ouvrages non

revêtus de privilèges ou permissions, ou des ouvrages ou écrits tendant à troubler la tranquillité de l'Etat ou à corrompre les mœurs de nos sujets ;

Déclaration du 16 avril 1757 qui punissait de la peine de mort les auteurs, éditeurs, imprimeurs ou colporteurs d'ouvrages tendant à attaquer la religion, à émouvoir les esprits et à porter atteinte à l'autorité du roi.

En dépit de toutes les réglementations, la fin du XVIII^e siècle vit paraître tous les ouvrages des philosophes qui furent achetés par toute l'élite intellectuelle et sociale de l'ancienne France, et lus avec avidité.

1789

C'est d'ailleurs grâce aux écrits des philosophes que les idées de liberté ont chaque jour de plus nombreux adeptes et finissent par s'imposer en 1789.

La Déclaration des Droits de 1789, pose le principe de la liberté de pensée dans son article 11 :

« La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme ; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la Loi ».

Conformément à ce principe la Presse prend une extension considérable. Si à la veille de 1789 il n'y avait, à vrai dire, aucun journal politique, quelques mois après on les compte par centaines et le pays allait se précipiter dans la liberté avec toutes les illusions et toute la fougue de l'enthousiasme et de l'inexpérience.

Des journaux de toutes nuances politiques et de toutes tendances apparaissent parmi lesquels on peut distinguer

des journaux monarchiques constitutionnels comme le *Mercur de France*, le journal politique national des Etats-Généraux, la *Gazette universelle*, etc... des journaux patriotes comme le *Moniteur universel*, le *Courrier de Provence* de Mirabeau, le *Patriote français* de Brissot, *Les révolutions de France* de Camille Desmoulins, l'*Ami du peuple* de Marat, le *Père Duchesme* d'Hébert.

On voit donc que la liste est longue de ces feuilles qui paraissent au lendemain de la déclaration du principe de la liberté d'opinion et de pensée et nous n'avons cité d'ailleurs que les plus importantes.

Le journal devient vraiment une puissance politique.

La municipalité de Paris ne tarde d'ailleurs pas à s'émouvoir de l'abus de la liberté que font certains journaux, comme le prouve un *arrêté en date du 24 juillet 1789* : « Le Comité, sur la représentation qu'il se vend publiquement dans Paris par les colporteurs et autres des imprimés calomnieux, propres à produire une fermentation dangereuse, arrête : que les colporteurs de semblables écrits, sans nom d'imprimeur, seront conduits en prison et que les imprimeurs qui donneront cours à de pareils imprimés sans pouvoir d'auteurs ayant une existence connue, en seront rendus responsables ».

Cependant tandis qu'était affirmée cette liberté de pensée, la *loi des 2-17 mars 1791* en faisant disparaître la corporation et en proclamant la liberté du commerce et de l'industrie, *permettait à tout individu d'exercer la profession de colporteur* ; seulement par son article 16 elle imposait aux colporteurs « l'obligation sur toute réquisition des officiers municipaux de justifier de leur domicile et de représenter leur patente ».

D'ailleurs cette liberté d'opinion qui avait été pro-

clamée avec tant d'ostentation n'allait par tarder à devenir beaucoup plus illusoire que réelle. Un décret de la Convention Nationale en date du 29-31 mars 1793, s'appliquant aux auteurs et aux colporteurs le confirme.

Article 1^{er}. — Quiconque sera convaincu d'avoir composé ou imprimé des ouvrages ou écrits qui provoquent la dissolution de la représentation nationale, le rétablissement de la royauté ou de tout autre pouvoir attentatoire à la souveraineté du peuple, sera traduit au tribunal extraordinaire et puni de mort.

« *Article 2.* — Les vendeurs distributeurs et colporteurs de ces ouvrages ou écrits seront condamnés à une détention qui ne pourra excéder 3 mois s'ils déclarent les auteurs imprimeurs ou autres personnes de qui ils les tiennent; s'ils refusent cette déclaration ils seront punis de deux années de fers ».

Nous voyons ici s'introduire cet encouragement à la délation, si largement appliqué à notre époque par les pays à gouvernement extrémistes.

Le bilan de la Révolution est donc la liberté complète de l'imprimerie, la suppression de tout privilège, et la disparition de la corporation des colporteurs, avec la liberté pour quiconque d'exercer ce métier exempté de toute réglementation.

Cette liberté pleine et entière allait d'ailleurs être rapidement limitée.

Directoire

Dès le début du Directoire on trouve une réglementation concernant les crieurs publics, qui joignent souvent cette qualité à celle de colporteurs. La loi du 5 ni-

vôse an V porte dans son article 1^{er} qu'« il est défendu à tout individu d'annoncer dans les rues, carrefours et autres lieux publics, aucun journal ou écrit périodique, autrement que par le titre général et habituel qui le distingue des autres journaux ».

La contravention au précédent article sera punie par voie de police correctionnelle, d'un emprisonnement de 2 mois pour la première fois et de 6 en cas de récidive.

Cette mesure a été certainement dictée par un souci de la part du gouvernement du Directoire d'éviter toute occasion de trouble et de désordre, c'est d'ailleurs ce même souci qui est la base de notre réglementation actuelle, identique à celle de la loi du 5 nivôse an V.

Premier Empire

Les libertés concernant l'imprimerie n'allaient pas tarder à disparaître avec l'Empire.

Conformément aux paroles mêmes de l'Empereur devant son Conseil d'Etat le 2 août 1809.

« L'imprimerie est un arsenal qu'il importe de ne pas mettre à la disposition de tout le monde » la profession de libraire est de nouveau sévèrement réglementée par le décret du 5 février 1810.

Mais ce décret ne s'occupe point de colportage et de la distribution des journaux et des imprimés. Le Code pénal de 1810 n'interdit pas non plus le colportage et la distribution des imprimés : il se borne à exiger que la distribution avec cris, sur la voir publique soit autorisée par la Justice et l'article 290 du Code pénal punit d'un emprisonnement de 6 jours à 2 mois les individus faisant sans autorisation le métier de crieur ou d'afficheur.

Si donc le métier de colporteur bénéficie d'une grande liberté sous l'Empire, il n'en est pas de même pour les ouvrages colportés qui sont entièrement soumis à l'arbitraire gouvernemental.

La saisie administrative est en effet d'invention impériale : un décret du 25 février 1810 spécifie que la vente et la circulation de tout ouvrage pourront être arrêtées sans aucun recours possible.

Et en application de ce décret l'Édition tout entière de *l'Allemagne* de Mme de Staël fut saisie et mise au pilon et l'auteur pour éviter la prison dut s'engager à ne point publier son ouvrage sur le continent.

Restauration

Avec le changement de régime, la Restauration semblait devoir être l'ère de toutes les libertés puisque dans l'article 8 de la Charte le roi commençait même par promettre la liberté de la presse.

En ce qui concerne la vente des imprimés on ne distingue pourtant pas entre les libraires à domicile fixe et les colporteurs ou libraires ambulants qui se répandent sur divers points du royaume sous prétexte d'affaires commerciales.

« Nul ne sera imprimeur ni libraire dit l'article 11 de la loi du 21 octobre 1814, s'il n'est pas breveté par le roi et assermenté ».

Une circulaire signée Corbière, ministre de l'Intérieur, du 19 mars 1822 enjoint aux préfets de faire saisir dans toute l'étendue de leur département les livres ou brochures mis en vente par les libraires ou autres individus qui ne présenteraient pas un brevet en bonne forme.

Depuis cette époque les lois sur le colportage ont successivement admis 2 systèmes, l'un répressif, l'autre préventif : le plus libéral soumet les crieurs, vendeurs ou distributeurs à une simple déclaration préalable ; l'autre confisque la liberté de vendre les écrits en l'abandonnant sans contrôle à l'arbitraire de l'administration qui seule peut délivrer les autorisations de distribuer et de colporter.

Monarchie de juillet

Le premier système trouve son application dans la loi du 10 décembre 1830, votée quelques mois après l'avènement de la Monarchie de juillet, dans une période où il fallait accorder les mesures libérales que l'on venait de promettre. Et les récents événements qui avaient abouti à la chute de Charles X étaient encore assez présents à toutes les mémoires pour rappeler qu'on ne pouvait impunément toucher à une liberté aussi importante que celle de la presse, comme l'avait fait l'ordonnance de juillet, sans craindre les plus violentes réactions. La liberté de la presse impliquait évidemment aussi celle de pouvoir vendre les journaux. Toutefois, cette loi de 1830 contient de nombreuses restrictions à la liberté qu'on pouvait s'attendre à y trouver.

Ces restrictions concernent l'affichage des journaux dans l'article 1^{er} où il est spécifié : qu'aucun écrit, soit à la main, soit imprimé, gravé ou lithographié, contenant des nouvelles politiques ou traitant d'objets politiques ne pourra être affiché ou placardé dans les rues places ou autres lieux publics.

Cette mesure était certainement inspirée par le désir

de rétablir tout à fait l'ordre public si sérieusement compromis quelques mois auparavant. Si l'on ne pouvait toucher à la liberté de la Presse, du moins pensait-on que le prix de vente seul des journaux constituait une limite suffisante à leur trop grande diffusion, mais qu'il était indispensable d'en interdire l'affichage qui donnait toujours lieu à des rassemblements et facilitait par là les manifestations.

Les autres mesures restrictives de la loi de 1830 concernent directement la vente des journaux et imprimés :

« Quiconque voudra exercer, même temporairement la profession d'afficheur, de crieur, de vendeur ou distributeur sur la voie publique, d'écrits imprimés, lithographiés, gravés, ou à la main, sera tenu d'en faire préalablement la *déclaration devant l'autorité municipale et d'indiquer son domicile*.

« Le crieur ou afficheur devra renouveler cette déclaration chaque fois qu'il changera de domicile ».

Puis la loi de 1830 reprend les termes de la loi de nivôse an V pour interdire d'annoncer, dans les rues, places et autres lieux publics, autrement que par leur titre, les journaux, feuilles quotidiennes ou périodiques, les jugements et autres actes d'une autorité constituée.

Et la loi ajoute « qu'aucun écrit imprimé lithographié, gravé ou à la main ne pourra être crié sur la voie publique qu'après que le crieur ou le distributeur aura fait connaître à l'autorité municipale le titre sous lequel il veut l'annoncer et qu'après avoir remis à cette autorité un exemplaire de cet écrit ».

C'est donc l'autorité municipale qui est souveraine en cette matière. Mais il ne faut pas oublier que le principe

de l'élection des conseils municipaux ne date que de l'année suivante : 2 mars 1831, et qu'à cette époque le maire est encore nommé soit par le roi, ou par le préfet (dans les petites communes), le principe de l'élection des maires n'étant pas encore admis ; il ne le sera que partiellement en 1848, et pour les petites communes seulement, mais il faudra attendre jusqu'en 1870 pour que ce principe soit applicable à toutes les communes. L'autorité municipale à cette époque est donc l'émanation directe de la volonté du roi.

Le régime de la déclaration préalable à l'autorité municipale n'est pas de longue durée. Au système répressif de la loi de 1830 fait bientôt place un système *préventif* établi par la loi du 16 février 1834 qui est une véritable confiscation de la liberté de vendre les écrits soumis désormais à l'arbitraire de l'autorité municipale.

« Nul ne pourra exercer, même temporairement la profession de crieur, de vendeur ou de distributeur sur la voie publique d'écrits dessins ou emblèmes imprimés, lithographiés, autographiés, montés, gravés, ou à la main, sans autorisation préalable de l'autorité municipale ».

Cette autorisation pourra être retirée.

« Article 2. — Toute contravention à la disposition ci-dessus sera punie d'un emprisonnement de 6 jours à 2 mois pour la première fois et de 2 mois à 1 an en cas de récidive. Les contrevenants seront traduits devant les tribunaux correctionnels qui pourront dans tous les cas appliquer les dispositions de l'article 463 du Code pénal ».

Cette loi établit donc le régime du plus complet arbitraire, puisqu'elle laisse l'autorité municipale absolu-

ment libre d'accorder ou de refuser cette autorisation, ou même de la retirer après l'avoir accordée sans que le particulier lésé dispose d'aucun recours effectif contre la décision souveraine du maire.

Il y a bien en effet un recours prévu contre les actes des fonctionnaires, mais il faut rappeler que c'est le régime de l'article 75 de la Constitution de l'an VIII qui est encore en vigueur, à titre de loi ordinaire : selon cet article les agents du gouvernement ne peuvent être poursuivis à raison des actes commis pendant l'exercice de leurs fonctions sans une autorisation préalable du Conseil d'Etat, et en ce cas la poursuite a lieu devant les tribunaux ordinaires : mais le Conseil d'Etat n'accordait l'autorisation de poursuivre que lorsqu'il jugeait qu'il y avait fait personnel du fonctionnaire et il la refusait en cas de faute de service.

Telle est la législation concernant le colportage qui va subsister jusqu'à la fin de la Monarchie de juillet.

Après les dispositions très libérales du début du règne de Louis Philippe, on pourrait être étonné évidemment, de voir réapparaître un tel arbitraire si l'on ne rappelait les graves événements intérieurs qui motivèrent de telles mesures dans l'intérêt de la tranquillité publique.

L'année 1834 au point de vue politique intérieure est une des plus critiques du règne, car les passions factieuses s'y réveillent d'une façon inquiétante. Le début de l'année est le témoin de menées de la part des sociétés et associations secrètes et illégales, menées qui aboutissent aux insurrections d'avril 1834 dramatiques tant à Lyon, où l'on compte plus de trois cents morts qu'à Paris où l'insurrection se termine tragiquement par le massacre de la rue Transnonain.

Les sévérités d'un régime qui livre le droit de distribution à l'autorisation préalable du pouvoir municipal étaient déjà excessives ; cependant chaque écrivain pouvait encore faire circuler personnellement ses livres et ses écrits. La profession seule du colporteur était frappée, même exercée temporairement.

Seconde République

La loi du 27 juillet 1849 devait aller plus loin et introduire dans nos Codes une nouvelle mesure de rigueur des plus lourdes et des plus vexatoires en raison surtout des conséquences abusives qu'on en a tirées.

L'article 6 refuse toute confiance au maire et aux conseillers municipaux, il maintient la nécessité de l'autorisation, mais il transfère le droit de l'accorder au préfet de police pour le département de la Seine aux préfets pour les autres départements.

Et l'arbitraire n'étant point assez complet le législateur ajoute que ces autorisations pourront toujours être retirées par les autorités qui les auront délivrées ; sans que l'autorité préfectorale soit astreinte à donner des motifs.

L'article frappe toute distribution, quel que soit le distributeur ou le colporteur, quelle que soit la nature de l'écrit colporté ou distribué.

Les sévérités de cette nouvelle loi sont encore aggravées par l'interprétation qu'en font les différents ministres de l'Intérieur de l'époque, qui précisent leurs intentions dans les circulaires ministérielles qu'ils envoient aux préfets :

Circulaire du 1^{er} août 1849 de M. Dufaure : « Nul ne

pourra exercer la profession de distributeur ou de colporteur de livres, écrits, brochures, gravures, sans être pourvu d'une autorisation délivrée par le préfet et toujours révocable ». Par ce mot « écrit » vous comprendrez évidemment les journaux. Il faut reconnaître que dans l'esprit de la loi, l'autorité administrative supérieure se trouve investie par l'article 6 d'un pouvoir en quelque sorte discrétionnaire et qui doit lui permettre de réprimer les abus du colportage.

Le 21 novembre 1849, M. Odilon Barrot, ministre de l'Intérieur écrit : « Je répète encore, bien que mon prédécesseur nous l'ait dit : la faculté de colporter est une concession, l'autorité est toujours fondée à ne la faire qu'en faveur des individus qui offrent toutes les garanties désirables et à la refuser à ceux qui voudraient colporter des écrits subversifs ou malveillants ».

Dans une autre circulaire du 20 novembre 1849 le ministre précise le sens du mot distribution contenu dans la précédente loi :

« Dans l'article 6 précité, ce mot a la signification la plus étendue ; il ne s'applique pas seulement à ces libraires ambulants qui font le commerce de la librairie, mais encore à tous les distributeurs d'écrits : à la différence de la loi du 13 février 1834 sur les crieurs publics, il atteint la distribution clandestine ou à domicile aussi bien que la distribution sur la voie publique ».

On voit ainsi quelle est l'extention que l'on donne à cet article 6, pourtant déjà si rigoureux en lui-même. Si après les événements sanglants de 1848, la nécessité s'était imposée de calmer les esprits afin de rétablir cet ordre public indispensable à la prospérité et à la grandeur d'un pays ; il faut avouer que le but avait été rapidement

atteint, et que l'énorme majorité obtenue par Louis Napoléon Bonaparte aux élections de décembre 1848 à la présidence de la République était venue confirmer ce désir de tranquillité auquel aspirait presque toute la Nation.

C'est pourquoi ces mesures ne se justifient plus par l'atmosphère politique et présentent même un caractère vexatoire.

Mais d'un autre côté elles sont un signe annonciateur du coup d'Etat qui se prépare, pour aboutir au rétablissement de l'autoritarisme avec le second Empire.

D'ailleurs les 3 années qui précèdent le coup d'Etat sont aussi celles pendant lesquelles les parquets poursuivent et les tribunaux condamnent avec le plus de rigueur la distribution d'imprimés.

Second Empire

Après le coup d'Etat nous assistons de nouveau à une extension de la loi de 1849, accomplie par décision ministérielle, qui va introduire l'arbitraire le plus absolu dans le domaine intellectuel, avec l'*institution de la commission de colportage*.

Par une circulaire en date du 28 juillet 1852, M. de Maupas, ministre de la Police générale, décide que chaque exemplaire d'un ouvrage quelconque, écrit ou gravure, renfermé dans la balle du colporteur et dont la vente aura été autorisée, devra désormais être frappé d'un timbre spécial à chaque préfecture. Tout ouvrage qui ne portera pas cette estampille sera immédiatement saisi.

C'est donc la nécessité de l'autorisation étendue

administrativement du colporteur au livre ou au journal qu'il doit colporter.

Et par une circulaire du 12 septembre de la même année, le ministre de la Police ajoute : « Tout individu ayant l'intention de soumettre un ouvrage à l'estampille devra préalablement présenter à votre préfecture un exemplaire de cet ouvrage que vous transmettrez immédiatement à mon ministère pour qu'il soit lu par la commission chargée de l'examen des livres colportés. Je demanderai ensuite s'il convient d'accorder l'estampille ».

Ainsi naquirent, sans loi, sans droit, sans autre raison que la raison d'Etat, d'une simple circulaire ministérielle, la commission de colportage et l'estampille qui va marquer de sa tache officielle sur tous les points du territoire le livre, la brochure ou l'image dignes de la tutelle de l'Etat.

La jurisprudence également va s'efforcer d'apporter une extension rigoureuse à l'article 6 de la loi de 1849. Aux termes de la jurisprudence ce n'est pas seulement le colporteur, le distributeur de profession qui est soumis à la nécessité de l'autorisation préalable, c'est encore le citoyen qui, accidentellement, distribue un livre, serait-il reconnu le meilleur et le plus moral.

Et les dispositions de l'article 6 sont étendues aux distributions gratuites faites à domicile, aussi bien qu'à celles faites sur la voie publique.

Ce n'est pas seulement dans le domaine intellectuel, mais aussi dans le domaine politique que les effets de l'extension de la loi de 1849 vont pouvoir se manifester d'une part en restreignant la liberté de vente des journaux, d'autre part en suspendant la liberté de la propagande électorale.

Sous l'empire de la loi de 1834, tout distributeur autorisé pouvait vendre tous les journaux. Il n'en est plus ainsi une fois l'estampille inventée et la jurisprudence admise d'étendre l'autorisation du colporteur à l'écrit colporté. C'est par cette voie que les préfets prononcent administrativement, sans débats, sans appel, sans aucune des garanties de discussion, de publicité et d'impartialité qui doivent entourer l'exercice de la justice, les plus lourdes condamnations contre la presse périodique.

D'autre part au moment des élections c'est l'article 6 que le gouvernement de l'Empire invoquait pour interdire au candidat le droit de distribuer ses bulletins électoraux ; on assimilait des bulletins de vote à des écrits et on punissait le candidat distributeur de ses bulletins sans autorisation préfectorale.

Avant de porter un jugement sur cette commission du colportage qui a fonctionné pendant tout le second Empire, il est utile d'examiner son œuvre et de voir quels sont les livres qui n'ont pas obtenu l'autorisation d'être colportés et pour quels motifs.

La lecture de l'extrait des procès-verbaux de la commission de colportage est à ce point de vue très intéressante. On y voit que sans motifs la commission refuse l'autorisation de colportage aux principaux ouvrages de Victor-Hugo, Balzac, George Sand.

D'autres décisions sont motivées :

Refus d'autoriser *Les lettres persanes* de Montesquieu :

« N'ont été écrites que pour des gens éclairés. Il serait à craindre que mises entre toutes les mains, le plus grand nombre des lecteurs ne s'arrêtât qu'aux idées irreligieuses et aux tableaux voluptueux qu'elles renferment ».

De même refus d'autoriser *Les confessions* de Lamartine. « Le talent et la célébrité de l'auteur ne pourraient servir de protection aux injustes et injurieuses appréciations qu'il a faites du caractère de Napoléon I^{er} ».

Le dernier jour d'un condamné de Victor Hugo est refusé pour la raison suivante : « Cette brochure s'adresse aux classes populaires : dangereuse par la nature même du sujet qui y est traité et par le prestige que lui donne le nom de l'auteur ».

Sans motifs la Commission refuse d'autoriser : *La chartreuse de Parme* et *Le rouge et le noir* de Stendhal.

Telles sont quelques-unes des décisions de cette Commission du colportage qui a sévèrement réglementé toute la vie intellectuelle et littéraire du pays entre 1852 et 1870.

L'autorisation de colporter est une concession, une faveur : le colportage est un privilège dont le pouvoir gratifie ses élus à son gré, à son heure, suivant son intérêt, ses convenances, ses caprices.

Avec l'irrécusable témoignage des procès-verbaux, il est avéré que l'Empire a voulu par l'intermédiaire de la Commission du colportage user de la loi de 1849 pour imposer à la France une philosophie, une croyance, une histoire, une politique, une littérature officielle.

Troisième République

Aussi peu appréciée qu'elle l'était, il semble que la Commission du colportage aurait dû disparaître avec le Second Empire. Il n'en fut pourtant rien. Du 4 septembre 1870 à septembre 1871 tout comité d'examen et d'estampille cessa de fonctionner : mais l'institution

demeura, et dès le 27 septembre 1871 les anciennes attributions de la commission du colportage furent exercées par les bureaux de la presse et de la librairie du ministère de l'Intérieur.

Enfin en mai 1874, M. de Broglie, ministre de l'Intérieur, informa les fonctionnaires placés sous ses ordres que dans la période troublée qui avait suivi le 4 septembre certains ouvrages avaient reçu l'estampille du colportage qui n'auraient pas dû l'obtenir. Pour remédier à cet inconvénient le ministre résolut de faire procéder à une révision générale des estampilles accordées auparavant.

Avec l'année 1875, on put espérer un moment que le gouvernement allait s'orienter sur la voie de la liberté, en faisant voter l'article 3 de la loi du 29 décembre 1875 ainsi conçu : « L'interdiction de vente et de distribution sur la voie publique ne pourra plus être édictée par l'autorité administrative contre un journal déterminé ».

Mais tout espoir en ce sens disparut au cours de la période du 16 mai 1877, où M. de Broglie, par une circulaire en date du 14 juin invita, les fonctionnaires placés sous ses ordres à veiller à l'exécution rigoureuse de l'article 6 de la loi de 1849 et le zèle surexcité de ces derniers trouva le moyen d'éluder la disposition protectrice de l'article 3 de la loi du 29 décembre 1875, en refusant systématiquement toute autorisation aux colporteurs, vendeurs et distributeurs des journaux récalcitrants.

Aussi des protestations nombreuses commençaient à s'élever contre la loi de 1849 et surtout contre les pratiques qui en avaient altéré le sens et aggravé la portée.

Que devient en effet la liberté d'écrire ou d'imprimer

sans le droit de vendre ou de distribuer livres ou journaux ?

Dans un pays libre, vivant sous un régime républicain, la presse ayant le véritable caractère d'une institution politique, les journaux, les revues, les brochures, les livres, les écrits de tout genre sont devenus aussi nécessaires que la libre parole pour former l'opinion publique et en rendre les nuances diverses. La presse, école mutuelle des citoyens, doit donc avoir ses larges franchises et toute loi qui en gère l'essor est nuisible à l'administration.

D'autre part, tandis que le bon plaisir arrête, sous une apparence de légalité la propagation des livres utiles et des journaux courageux suspects d'opposition à l'autorité du jour, la nécessité d'une autorisation pour le colporteur, celle d'une estampille pour les imprimés, n'empêchent ni la distribution tolérée des écrits agréables au pouvoir, ni la distribution clandestine des ouvrages les plus odieux ou des libelles les plus diffamatoires.

En conséquence, un des premiers soins de la Chambre issue des élections du 14 octobre 1877 fut de poursuivre l'abrogation de la loi de 1849 et en particulier de son article 6. Et une première loi en date du 9 mars 1878 vint bientôt assurer la liberté du colportage en matière de journaux. Cette loi fut englobée et complétée par celle du 17 juin 1880 qui étendit la liberté du colportage à tous les écrits et imprimés sans distinction, ainsi qu'aux dessins, gravures et lithographies. Cette loi du 17 juin 1880 diffère sur deux points de la législation actuellement en vigueur, datant du 29 juillet 1881 et que nous allons étudier en détail ultérieurement ; il convient d'indiquer rapidement ces deux particularités :

1^o Le colporteur n'était astreint, comme aujourd'hui

qu'à une simple déclaration à l'autorité, mais il devait prouver sa qualité de Français et en outre il devait n'avoir jamais encouru aucune condamnation.

2° En second lieu tout colporteur devait être muni d'un catalogue contenant l'indication des objets destinés à la vente. Ce catalogue devait être dressé sur un livret, coté, visé, paraphé, par l'administration. Les objets mentionnés au catalogue pouvaient seuls être colportés ou distribués.

Telles sont les caractéristiques des lois qui précèdent immédiatement la loi du 29 juillet 1881 et dont les principes dispositions seront reprises avec de très légères modifications par cette dernière loi.

La loi de 1881 marque l'avènement d'une ère de libéralisme, car elle permet la libre expression et la libre publication de la pensée, pour la première fois depuis que le principe de la liberté de pensée a été si solennellement affirmé en 1789.

Mais cette loi qui forme la grande charte de la liberté de la presse, eut à subir de nombreuses et violentes attaques non seulement à l'origine, mais de nos jours encore, où, chose curieuse, ce sont précisément ceux qui se prétendent les héritiers des idées de ses promoteurs, qui se montrent aujourd'hui ses plus sérieux adversaires.

Pourtant sans la liberté de pouvoir publier sa pensée il n'est pas de progrès intellectuel possible et le mot de Mirabeau en cette matière sera éternellement vrai :

« Etouffer un écrit, c'est tuer la raison elle-même ». Il est donc nécessaire de s'attacher avec d'autant plus de fermeté à la défense de cette liberté qu'elle a été acquise plus difficilement.

Mais il ne faut pas non plus admettre qu'on puisse

faire un abus de cette liberté, en progageant des idées destinées à détruire les forces morales du pays et à y préparer l'anarchie qui est la négation de toute liberté.

Loin de favoriser le rayonnement intellectuel d'un pays, un tel abus ne peut que lui nuire profondément.

La liberté est donc nécessairement limitée ; et de déterminer quelles en sont les limites, constitue justement un des plus graves problèmes qu'aient à résoudre les gouvernements et les législateurs s'ils veulent véritablement faire œuvre d'équité et de justice, en désirant avant tout sauvegarder cette liberté.

Deuxième partie

La liberté du colportage

Après une longue période d'un régime aussi sévère que celui établi par l'article 6 de la loi de 1849 et les applications extensives qui en avaient été faites tant par les ministres de l'Intérieur de l'Empire que par ceux du début de la Troisième République, la loi du 29 juillet 1881 allait apporter en cette matière la liberté tant désirée par ses promoteurs. Cette loi établissait la liberté dans tout le domaine des lettres en commençant par l'imprimerie et la librairie. Mais son objet principal était surtout la liberté de la presse. Et pour que ces dispositions ne soient pas en réalité inefficaces, il était nécessaire en outre de n'apporter aucune entrave à la vente des imprimés, en établissant la liberté du colportage, dont nous ferons l'objet de notre étude.

CHAPITRE PREMIER

FORMALITÉS PRÉALABLES A L'EXERCICE DE LA PROFESSION

Par un louable souci de ne pas porter atteinte à la liberté individuelle, le législateur avait dû d'abord établir deux régimes différents en se basant sur une distinction entre le colportage accidentel et le colportage professionnel.

a) Colportage accidentel

Seul bénéficiait d'une liberté complète sous réserve des droits de l'administration, le colportage accidentel aux termes de l'article 20 de la loi, c'est-à-dire qu'il était exempt de toute formalité préalable à la distribution.

En ce qui concernait le colportage professionnel, il était soumis au régime de la déclaration préalable dont nous examinerons plus loin en détail les modalités.

Il s'agissait donc de nettement définir ce qu'on entendait par colportage accidentel et colportage professionnel.

Par colportage accidentel, on peut entendre tous ces

faits de distribution des imprimés, qui se produisent une fois par hasard, pour ne plus se représenter le lendemain, dussent-ils se produire plus tard.

Par contre, il y a lieu de considérer comme exerçant la profession de colporteurs ou distributeurs, non seulement les colporteurs et distributeurs indépendants achetant et revendant leurs marchandises pour leur propre compte, louant leurs services à quiconque les réclame, mais aussi tous les individus qui se livrent à des faits de colportage ou de distribution se rattachant à une entreprise de propagande régulière et suivie, soit pour leur propre compte, soit pour le compte d'autrui, soit dans un but de lucre, soit dans un but désintéressé.

Circulaires électorales.

Cette distinction étant établie, il y a pourtant une catégorie spéciale d'imprimés qui doit retenir notre attention et pour laquelle le législateur avait établi un régime d'exception bien avant la loi de 1881. Ces imprimés particuliers sont les circulaires électorales.

Par la *loi du 30 novembre 1875*, un régime de faveur leur est réservé, puisqu'ils bénéficient d'une liberté complète de distribution.

Aux termes de l'article 3 de cette loi : « Pendant la durée de la période électorale, les circulaires et professions de foi signées des candidats, les placards et manifestes électoraux signés d'un ou de plusieurs électeurs pourront après dépôt au parquet du procureur de la République être affichés et distribués sans autorisation préalable ».

La distribution des bulletins de vote n'est point soumise à la formalité du dépôt au parquet.

Mais l'article se termine par l'interdiction à tout agent de l'autorité publique ou municipale de distribuer des bulletins de vote, professions de foi et circulaires des candidats.

Toutefois on pourrait considérer que les distributions de bulletins de vote et de circulaires électorales ont le caractère accidentel, parce qu'elles doivent cesser avec la période électorale et ainsi le régime spécial établi par la loi de 1875 ne serait plus un régime d'exception et cadrerait au contraire avec les dispositions de l'article 20 de la loi de 1881 (Cf. circulaire ministérielle 18 avril 1884).

Si la loi de 1875 a expressément réservé la liberté pour le colportage des circulaires électorales et bulletins de vote, c'est dans le but évident de garantir l'égalité politique des candidats en présence aux élections, en leur accordant une indépendance complète pour leur campagne électorale, sans souci de leur couleur politique.

Il faut voir là une réaction contre les méthodes pratiquées sous le Second Empire, avec la pression s'exerçant en faveur du candidat officiel. L'on ne peut donc que louer la sagesse des premiers républicains prenant dès l'origine toutes les mesures adéquates pour ne pas fausser l'indépendance et les résultats du scrutin.

Et si l'on a pu à bon droit reprocher au gouvernement de M. de Broglie après la crise du 16 mai d'avoir entravé le colportage des journaux d'opposition, en appliquant d'une manière restrictive l'article 6 de la loi de 1849, le même reproche n'a pu lui être adressé en ce qui concerne la liberté de la campagne électorale qui suivit la dissolution de la Chambre et pendant laquelle les prescriptions de la loi du 30 novembre 1875 ont toujours été observées.

D'ailleurs aussi grande que soit la garantie de la liberté de la campagne électorale, cela n'empêche nullement en fait la pression officieuse du gouvernement de se produire en faveur de tel ou tel candidat, par l'intermédiaire direct du préfet.

Ainsi il n'y a plus évidemment de nos jours le candidat ou la liste officiellement avouée du gouvernement, bénéficiant du privilège de l'affiche blanche comme sous le Second Empire, mais en fait rien n'est changé et des exemples encore récents l'illustrent, et si le candidat ou la liste officielle n'ont plus le droit à l'affiche blanche, du moins bénéficient-ils de l'aide importante des fonds secrets ainsi que de l'appui non dissimulé du gouvernement pour leur propagande électorale.

Le fait de supprimer la nécessité d'une autorisation pour la distribution des circulaires électorales n'est donc plus aujourd'hui d'aucune importance et ce n'est malheureusement plus le moyen de garantir la sincérité d'un scrutin.

Nous avons vu la différence de régime auquel la loi de 1881 soumettait le colportage accidentel, exempt de toutes formalités et le colportage professionnel encore astreint à certaines obligations que nous allons maintenant examiner.

b) *Colportage professionnel*

La seule formalité à laquelle la loi de 1881 subordonne l'exercice de la profession de colporteur est celle d'une déclaration conforme aux prescriptions des articles 18 et 19 de cette loi.

Le but de cette déclaration est de permettre à l'Etat

la surveillance de tout distributeur de profession et par la facilité même qu'elle offre aux citoyens d'obéir à la loi, elle permet à quiconque de se livrer à l'industrie du colportage, tout en détournant les libraires ambulants des pratiques condamnables du colportage clandestin.

En quoi consiste cette formalité ? Et tout d'abord quelles sont les *conditions de lieux* où doivent se produire ces déclarations ? D'après les termes mêmes de la loi, le colporteur est astreint à une déclaration à la préfecture du département où à son domicile.

Toutefois, pour les journaux et autres feuilles périodiques la déclaration peut être faite soit à la mairie de la commune dans laquelle doit se faire la distribution, soit à la sous-préfecture. Et dans ce dernier cas la déclaration produit son effet pour toutes les communes de l'arrondissement. Il résulte de l'interprétation de la loi faite par la Cour de cassation en ce qui concerne les effets de cette déclaration que le colporteur ou distributeur qui a fait sa déclaration à la préfecture du département où il est domicilié, a le droit de colporter et de distribuer sa marchandise dans toute la France (Cassation 1^{er} février 1902), alors que le porteur de journaux qui a fait sa déclaration à la mairie ou à la sous-préfecture, commet une infraction à la loi dès qu'il se livre à des actes de colportage ou de distribution publique en dehors de la commune ou des communes de l'arrondissement.

La loi offre donc toutes facilités aux colporteurs en ce qui concerne le lieu et la validité de la déclaration.

Quant au contenu de cette déclaration, il est lui-même aussi restreint que possible et il ne doit faire état que des noms, prénoms, profession, domicile, âge et lieu de naissance du déclarant.

Et par les mentions qui sont ainsi exigées dans la déclaration, nous voyons qu'il n'y a plus aucune condition de qualités requises pour exercer la profession de colporteur. En fait le projet de la commission reproduisant l'article 1^{er} de la loi du 17 juin 1880, voulait que le colporteur fût français et n'eut jamais subi de condamnation pouvant entraîner la perte des droits civils et politiques ; mais ces conditions jugées inutiles ont disparu du texte définitif.

On a considéré que le colporteur n'exerçait pas une fonction sociale, mais bien une industrie comme une autre qui devait être ouverte à tous.

Ainsi, peuvent être colporteurs ou distributeurs aujourd'hui, non seulement les femmes et les enfants mineurs, mais encore les étrangers et les individus ayant subi des condamnations pouvant entraîner la perte des droits civils et politiques.

La loi ajoute qu'il sera délivré immédiatement et sans frais au déclarant un récépissé de sa déclaration, qu'il sera tenu de présenter à toute réclamation.

En cas de refus par le fonctionnaire de délivrer sans délai le récépissé, le déclarant devra faire constater ce refus par témoins, ou mieux faire signifier sa déclaration par ministère d'huissier.

Et le Tribunal des conflits, par jugement en date du 12 mai 1881, a décidé que le refus de délivrance du récépissé constituait un acte d'administration dont les tribunaux civils ne pouvaient apprécier la légalité.

La formalité exigée par la loi pour le colportage professionnel est donc aussi simple que possible et comme de plus il ne faut justifier d'aucune condition de qualité pour l'exercice du colportage, c'est en pratique

la liberté la plus complète qui existe depuis la loi de 1881.

Cependant si la loi a exigé des formalités aussi pratiques et aussi peu gênantes, elle tient à ce qu'elles soient observées rigoureusement et elle attache une importance particulière à la sincérité de la déclaration bien qu'aucune pièce justificative ne soit demandée à l'appui de celle-ci.

Dans l'article 21 de la loi il est prévu trois sortes d'infractions :

1°. Le défaut de déclaration préalable à l'exercice de la profession de colporteur ou distributeur.

2° La fausseté de la déclaration et par là il faut entendre toute indication mensongère relative à l'une ou à l'autre des mentions que doit faire le futur colporteur.

3° Enfin, le défaut de présentation du récépissé à toute réquisition est également classé par la loi au nombre des infractions.

Ces infractions constituent des contraventions, lesquelles n'existent qu'autant que les faits de colportage et de distribution ont le caractère professionnel, puisque seuls ils sont soumis à ces formalités.

La loi a édicté des sanctions :

En ce qui concerne le défaut de déclaration, ou le défaut de présentation du récépissé les contrevenants seront punis d'une amende de 5 à 15 francs et pourront être en outre punis d'un emprisonnement de 1 à 5 jours.

Et la loi spécifie qu'en cas de récidive ou en cas de déclaration mensongère, l'emprisonnement doit nécessairement être prononcé, ce qui marque l'importance attachée à la sincérité de la déclaration.

Enfin dernière formalité qui vient d'être ajoutée aux précédentes par une récente décision ministérielle du

14 mai 1937 : les crieurs de journaux devront désormais *porter une médaille* attestant leur profession.

Et la commission paritaire de vente des journaux du soir à la criée a rendu obligatoire le port de la médaille pour tous les crieurs de Paris et des localités de la Seine servis par chefs-camelots à partir du 10 juin 1937 : il était spécifié que la médaille devait être portée constamment et de façon apparente.

C'est évidemment là un moyen de distinguer les crieurs et colporteurs de profession, de ceux qui distribuent bénévolement des journaux et imprimés.

Nous verrons plus haut l'intérêt que peut avoir une telle mesure, spécialement lorsque le maire, faisant application de ses pouvoirs de police, n'autorise, en raison de troubles, que la distribution des imprimés par les vendeurs réguliers et professionnels.

CHAPITRE II

RÉGLEMENTATION LÉGALE DE L'EXERCICE DE LA PROFESSION

A. Qui comprendre dans la dénomination de colporteur ?

Lorsque toutes les formalités prescrites ci-dessus ont été régulièrement accomplies, alors le colporteur peut se livrer à l'exercice de son métier, dont les caractéristiques, sans être explicitement définies dans la loi de 1881, y sont pourtant implicitement contenues.

En effet sous le nom de colporteurs ou distributeurs la loi de 1881 vise certains agents se livrant à la propagation des imprimés, à l'aide d'un mode particulier de publication qui se caractérise principalement par une provocation à l'achat ou à la réception résultant de l'offre faite au public, soit dans la rue, soit de maison en maison.

La loi entend donc viser les colporteurs et distributeurs exerçant leur profession, soit sur la voie publique, soit en tout autre lieu public ou privé.

Cependant celui qui vend, met en vente, ou distribue

dans son propre domicile des imprimés ou dessins n'est pas un distributeur dans le sens de l'article 18 de la loi, car il faut nécessairement que l'exercice de la profession soit empreint d'un caractère ambulant, et que la vente ou la mise en vente soit accompagnée de cette *provocation* qui est la caractéristique du colportage ou la distribution publique.

Il en résulte qu'il ne faut pas considérer comme des colporteurs ou distributeurs les libraires étalagistes, bien qu'ils exercent leur profession sur la voie publique. Ils sont en effet sédentaires et se contentent d'exposer leurs marchandises. Il en est de même pour les *libraires forains*. Il est d'ailleurs incontestable que les étalagistes et les libraires forains, comme tous autres marchands exerçant leur profession sur la voie publique sont soumis aux mesures de police locale prises par les municipalités en conformité des articles 91 et suivants de la loi du 5 avril 1884.

Le colportage ne saurait non plus résulter du seul fait du transport d'imprimés, journaux ou dessins à travers la voie publique : il faut qu'il s'y joigne comme condition nécessaire, soit la vente ou remise, soit l'offre de vente ou remise desdits imprimés, journaux ou dessins. En conséquence on ne peut considérer comme distributeurs publics les porteurs de journaux ou autres écrits périodiques faisant le service des abonnements.

La profession de colporteur est ainsi nettement définie par cette double particularité d'être un métier ambulant accompagné d'une provocation à la vente des objets transportés.

Donc dès qu'un libraire, par lui-même ou par ses employés, cesse d'attendre l'acheteur dans son magasin

et va le trouver chez lui pour le provoquer à l'achat, il cesse d'être libraire et devient colporteur de profession et astreint par suite aux formalités que nous avons vues.

Il était important de bien situer quels étaient les actes se rapportant exactement à la profession de colporteur avant d'examiner la façon légale d'exercer cette profession et les objets sur lesquels peut porter ce commerce.

B. Une catégorie spéciale de colporteurs : Les crieurs publics

Comment le colporteur va-t-il s'y prendre en effet pour vendre ses imprimés au public ?

Nous venons de voir précédemment qu'il y avait deux manières pour lui de solliciter l'achat de sa marchandise par le client : il peut aller de maison en maison en sollicitant directement et personnellement chaque client. Cette façon de faire outre le temps qu'elle exigerait, serait au fond peu rémunératrice : elle se conçoit surtout pour les colporteurs d'objets autres que les imprimés, permettant de réaliser sur chaque vente un bénéfice plus considérable. Une seconde façon beaucoup plus simple consiste pour le colporteur à offrir ses imprimés sur la voie publique, en sollicitant au hasard les acheteurs qui passent.

Mais lorsqu'il agit de cette manière, il lui est indispensable d'attirer l'attention du client et pour ce faire il sera naturellement amené à crier.

Or il y a ainsi un usage anormal de la voie publique qui risque de troubler la tranquillité, si le vendeur

remplit trop bruyamment ses fonctions, ou s'il y a compétition entre plusieurs vendeurs.

Il en résulte que le législateur a été contraint d'intervenir pour réglementer ce procédé de colportage.

a) *Restriction des annonces et des cris
dans un but d'ordre public.*

Cette intervention n'avait pas du tout pour but de restreindre la liberté du colportage antérieurement accordée et qui reste pleine et entière, mais elle tendait uniquement dans l'intérêt de tous, à réduire des manifestations trop bruyantes sur la voie publique.

Nous avons déjà vu en examinant l'histoire du colportage, que les crieurs publics avaient fait l'objet d'une réglementation spéciale dès les dernières années du XVIII^e siècle, c'est-à-dire au moment où se multipliaient les journaux politiques. La loi du 5 nivôse an V, la première en la matière, interdisait en effet à tout individu d'annoncer dans les rues, carrefours et autres lieux publics aucun journal autrement que par le titre général et habituel qui le distingue des autres journaux.

Les crieurs publics étaient assimilés aux colporteurs et distributeurs, mais en raison de la façon bruyante dont ils exerçaient leur profession, capable de troubler plus profondément la tranquillité publique, on comprenait parfaitement la nécessité d'une réglementation spéciale.

D'ailleurs ces dispositions de la loi du 5 nivôse an V avaient été reprises successivement par la loi du 10 décembre 1830, article 3 et par la loi du 10 février 1834 restée en vigueur jusqu'au moment de la loi de 1881.

La loi de 1881 avait abrogé ces dispositions sans soumettre les crieurs à aucune réglementation spéciale ce qui donna lieu à des abus.

Aussi postérieurement à la loi de 1881 certains maires crurent trouver dans les pouvoirs de police que leur conférait la loi du 5 avril 1884 à l'effet d'assurer le bon ordre dans la rue, le droit de réglementer, par des arrêtés, le criage public des journaux et imprimés, en interdisant aux crieurs de les annoncer autrement que par leur titre.

Mais la Cour de cassation, d'accord avec le Conseil d'Etat, avait refusé de reconnaître à ces arrêtés la force obligatoire.

Ainsi l'intervention du législateur devenait indispensable pour combler cette lacune de la loi de 1881 et rétablir l'ancien ordre des choses. Sur la proposition de Waldeck-Rousseau, la chambre des députés avait voté le 16 février 1884 une disposition ainsi conçue :

« Les journaux, placards, affiches et généralement tous écrits ou imprimés distribués ou vendus dans les rues ou lieux publics ne peuvent être annoncés que par leur titre ». Mais elle avait été abandonnée.

Et c'est cette disposition reprise, qui devint la *loi du 19 mars 1889* sur les crieurs publics. En effet le droit d'écrire suppose bien le droit de vendre les écrits, et par conséquent de les annoncer au public mais non celui de lui en imposer l'audition.

Telles sont les raisons qui ont déterminé le parlement à rentrer dans la tradition de toutes les législations antérieures, c'est-à-dire à réduire la liberté de l'annonce au titre seul, sauf pourtant l'addition des autres énonciations utiles pour renseigner le public, mais dont personne n'aurait le droit de s'offenser.

Quelle est la *portée de la loi* du 19 mars 1889 ? Le législateur n'a entendu par cette loi réglementer autre chose que l'annonce des journaux et autres imprimés par le cri dans les rues et lieux publics.

Si le colporteur trouve des moyens silencieux d'attirer l'attention du public, autrement que par l'indication du titre du journal, il ne tombe pas sous le coup de la loi de 1889. Ainsi le fait, pour un vendeur d'un journal de l'annoncer sur la voie publique par une pancarte en carton épinglée à sa casquette et sur laquelle se trouve écrit le titre des articles contenus dans le journal, ne constitue pas la contravention prévue par la loi de 1889 (Cass. cr. 29 décembre 1894, S. 95.1.207).

La loi de 1889 a d'ailleurs pris soin d'énumérer les seules annonces à haute voix permises aux vendeurs de journaux : et cette énumération est limitative.

Désormais les vendeurs de journaux ne pourront plus crier que le titre, le prix et l'indication de l'opinion du journal, ainsi que les noms des auteurs et rédacteurs. Toute autre indication serait contraire à la loi et entraînerait l'application de peines prévues.

Cependant s'il est interdit d'annoncer les journaux et écrits autrement que par leur titre, l'article 1^{er} de la loi de 1889 n'a pas défendu les formules différentes par lesquelles le vendeur peut solliciter l'acheteur, à la condition qu'elles ne constituent que l'offre en vente des journaux ou autres imprimés, sans donner aucune indication sur leur contenu (Cass. 8 décembre 1896).

Ainsi les vendeurs de journaux peuvent encore donner libre cours à leur imagination pour inventer toutes les formules capables d'attirer les acheteurs.

Et un arrêté municipal qui apporterait une restriction

quelconque à la liberté des annonces des journaux ou imprimés, telle qu'elle est réglementée par la loi nouvelle serait entachée d'illégalité.

b) *Restriction des annonces dans un but de moralité*

Cependant il y a une autre restriction aux annonces sur la voie publique, et cela dans un but de décence afin de ne pas porter atteinte aux bonnes mœurs. En effet, d'après l'article 1^{er} de la loi du 19 mars 1889, aucun titre obscène ou contenant des imputations, diffamations ou expressions injurieuses pour une ou plusieurs personnes, ne pourra être annoncé sur la voie publique.

1) *Titres diffamatoires.*

Pour réprimer efficacement l'annonce de titres diffamatoires ou injurieux envers les personnes publiques et privées, il eut été indispensable d'autoriser la saisie des journaux ainsi colportés et annoncés et l'arrestation préventive des crieurs, indépendamment de toute plainte des personnes atteintes par la diffamation ou l'injure.

En fait, comme nous le verrons dans notre III^e partie, la saisie et l'arrestation ne pourront être opérées que dans le cas exceptionnel où l'annonce des titres diffamatoires ou injurieux visera les chefs d'Etats et les agents diplomatiques étrangers.

Si les colporteurs, coupables d'avoir annoncé des titres diffamatoires ne peuvent être arrêtés préventivement dans tous les cas, ils peuvent toujours néanmoins être l'objet de poursuites pour contravention devant le tribunal de simple police, et la peine prévue par la

loi de 1889 est une amende de 1 à 15 fr. et en cas de récidive l'emprisonnement de 1 à 5 jours.

Mais la peine de simple police édictée par l'article 2 de la loi de 1889 réprime simplement une infraction à la police de la rue et non le délit connexe de diffamation, d'injure, d'offense ou outrage.

Et les poursuites qui pourront être exercées d'office devant le tribunal de simple police contre les crieurs, ne feront aucun obstacle à celles qui, sur la plainte des parties lésées, pourront être dirigées contre les mêmes, comme auteurs principaux ou complices des diffamations et injures contenues dans les titres annoncés sur la voie publique.

2) *Titres obscènes.*

Les peines prévues par l'article 1^{er} de la loi de 1889 s'appliquent aussi pour réprimer l'annonce des titres obscènes, interdite par cette loi.

Mais dans ce cas le colporteur commet non seulement une infraction à la loi de 1889 qui n'est qu'une contravention de simple police, mais il commet aussi, ce qui est plus grave, une infraction à la loi du 2 août 1882 qui réprime l'outrage aux bonnes mœurs par la vente ou la distribution sur la voie publique d'écrits ou imprimés autres que le livre.

Or cette infraction constitue un *délit* de la compétence du tribunal correctionnel et puni d'un emprisonnement de 2 mois à 2 ans et d'une amende de 100 à 5.000 fr.

Et de plus la loi autorise l'arrestation des prévenus conformément au droit commun en même temps d'ailleurs que la saisie préventive des exemplaires incriminés.

Ce ne serait pourtant plus le cas s'il s'agissait de l'an-

nonce d'un livre par un titre obscène crié sur la voie publique, qui n'autorise plus l'arrestation préventive du crieur.

En dehors de la contravention prévue par la loi de 1889, on ne peut en effet dans ce cas relever contre le crieur qu'un délit d'outrage aux bonnes mœurs commis soit par des cris proférés dans les lieux publics, soit par des livres mis en vente ou distribués sur la voie publique, délit qui est réprimé par l'article 28 de la loi de 1881 dont les auteurs bénéficient des dispositions spéciales de cette loi, que nous exposerons ultérieurement.

Par conséquent les colporteurs ne sont pas entièrement libres de se livrer à l'exercice de leur profession comme ils l'entendent, mais ils sont obligés de se soumettre à toutes les prescriptions édictées en vue de maintenir la tranquillité publique et la paix entre les citoyens, élément du bon ordre sans lequel aucune vie n'est plus possible dans nos cités actuelles.

Mais nous avons déjà entrevu, à propos de la réglementation de l'annonce des journaux et autres ouvrages, que certains titres étaient prohibés. En résulte-t-il que l'offre de vente ou la distribution de ces mêmes imprimés serait par là même interdite ?

Et la liberté du colportage ne serait-elle donc plus qu'un vain mot, qui n'eût en définitive rien changé au régime de 1852 ?

C. De l'interdiction du colportage de certains imprimés. Sanctions

Il existe bien en effet certaines restrictions quant aux ouvrages imprimés qui peuvent être régulièrement et légalement colportés.

Mais il ne faut pas croire qu'il y ait, de ce fait, suppression de la liberté car nous avons déjà admis que la liberté excluait tout ce qui était susceptible de nuire à autrui ou à l'intérêt général.

En effet, afin d'étendre le plus possible la liberté de circulation des écrits, la loi du 17 juin 1880 avait supprimé l'autorisation préalable et l'estampille des livres, qui constituaient les plus grandes entraves au colportage. La loi de 1881 néanmoins voulut faire un pas de plus en faveur de la liberté et elle abrogea ainsi les articles 283, 284 et 286 du Code pénal.

L'article 283 du Code pénal punissait d'un emprisonnement de 6 jours à 6 mois toute personne qui avait contribué, sciemment, à la publication ou distribution d'ouvrages, écrits, avis, bulletins, affiches, journaux, feuilles périodiques ou autres imprimés, dans lesquels ne se trouvait pas l'indication vraie des nom, profession et demeure de l'auteur ou de l'imprimeur.

Mais l'article 284 réduisait à une peine de simple police pour les crieurs, vendeurs ou distributeurs qui auraient fait connaître la personne de qui ils tenaient l'écrit imprimé.

Ces peines s'accompagnaient en outre de la confiscation des exemplaires saisis.

Désormais depuis la loi de 1881 le colporteur n'a plus à s'occuper de la personne de l'auteur ou de celle de l'imprimeur. Cependant les colporteurs ne sont pas autorisés à vendre certaines catégories d'imprimés : ou plutôt certains imprimés sont interdits et le colporteur qui les vend s'expose à être poursuivi devant les tribunaux.

Les imprimés sont en effet des instruments très dangereux par la nature des articles qu'ils peuvent contenir et par les sujets qu'ils traitent ; non seulement

ils peuvent ainsi causer des torts considérables à certaines personnes, mais également leur influence peut être néfaste tant sur les foules que sur les individus pris en particulier, en les incitant soit à des insurrections, soit à des meurtres. Et le danger est d'autant plus considérable que l'auteur est le plus souvent anonyme ou inconnu, et que seul le journal ou l'imprimé prend une personnalité distincte de celle de ses auteurs.

Au même titre qu'une personnalité humaine, le journal ou l'ouvrage imprimé quelconque commet donc soit un crime, soit un délit, soit une simple contravention. Pourtant toutes ces infractions ont été réunies sous un même vocable : le « délit de presse » qui s'applique aussi bien à un crime qu'à une contravention.

Quelles sont les raisons qui ont fait interdire certaines publications ?

A part quelques motifs tirés du bon fonctionnement de la justice, qui ont fait interdire de publier les actes d'accusation et les actes de procédure criminelle ou correctionnelle avant qu'ils aient été lus en audience publique, ainsi que le compte rendu de certains débats judiciaires, ou de délibérations de jurys ou tribunaux, les principales raisons qui s'opposent à la divulgation de certains imprimés sont, soit des soucis de moralité publique, soit des soucis de bon ordre et de tranquillité publique.

a) *Moralité publique*

1) *Ouvrages obscènes.*

En ce qui concerne les ouvrages obscènes, la loi de 1881 dans son article 28 réprimait l'outrage aux bonnes

mœurs commis par la distribution et la vente dans des lieux publics de ces ouvrages et prévoyait une peine d'emprisonnement de 1 mois à 2 ans et une amende de 16 à 2.000 fr. contre les colporteurs

Mais cet article 28 fut jugé insuffisant pour empêcher d'une manière efficace toute une littérature pornographique à bon marché de se répandre.

Et devant le danger une législation postérieure à la loi de 1881 est venue protéger les bonnes mœurs.

L'article 28 de la loi de 1881 ne s'applique plus désormais qu'au livre.

Pour les autres imprimés, une première loi en date du 2 août 1882 est venue réprimer le délit d'outrage aux bonnes mœurs commis par la vente, l'offre, l'exposition, l'affichage ou la distribution sur la voie publique ou dans les lieux publics d'écrits, d'imprimés autres que le livre, d'affiches, dessins, gravures ou images obscènes.

Mais cette loi n'empêchait nullement l'offre clandestine de ces mêmes imprimés qui, s'adressant plus particulièrement aux mineurs, risquaient d'avoir les plus fâcheuses conséquences sur la mentalité de la jeunesse.

Aussi la loi du 16 mars 1898 est venue combler la lacune, en réprimant la vente ou l'offre même non publique de cette catégorie d'imprimés lorsqu'elle était faite à un mineur. Puis postérieurement, la loi du 7 avril 1908 est enfin venue étendre ces mêmes dispositions à toutes les personnes majeures.

La loi prévoit une peine d'emprisonnement de 1 mois à 2 ans et une amende de 100 à 5.000 fr. pour tout colporteur qui enfreint cette interdiction, avec possibilité de porter les peines au double, si l'offre a été faite à un mineur.

La loi de 1882 modifiée par les lois de 1898 et de 1908 réprime ainsi efficacement le colportage d'imprimés pornographiques et son but qui était essentiellement de protéger la jeunesse semble avoir été atteint.

Il est à remarquer que le colporteur ou distributeur d'un écrit contenant un outrage aux bonnes mœurs qui l'annonce dans les rues sous un titre obscène, commet une double infraction :

1) un délit d'outrage aux bonnes mœurs en vendant ou offrant cet imprimé ;

2) une contravention connexe prévue par la loi du 19 mars 1889 en annonçant le journal vendu par un titre obscène.

2) *Propagande contre la natalité.*

Il n'y a pas que l'outrage aux bonnes mœurs qui a été poursuivi comme atteinte à la moralité publique, mais également la propagande contre la natalité.

Au moment où la France sortait affaiblie de la guerre par les si nombreuses pertes en vies humaines qu'elle venait d'éprouver, il s'agissait d'entreprendre une politique favorable à la natalité, afin de redonner le plus tôt possible au pays les forces vives qui lui seraient nécessaires.

Besoin de main-d'œuvre, besoin d'hommes pour la défense nationale, telles sont les nécessités inéluctables qui s'imposent à tout pays, fut-il le plus riche en matières premières ; et faute d'y pourvoir assez à temps par une politique appropriée, le pays court inévitablement à sa perte. La loi du nombre ment rarement, pour ne pas dire jamais, et assure toujours la prédominance entre nations à celles qui ont la plus forte population.

Il fallait donc réprimer toute propagande contre la natalité : ce fut l'œuvre de la loi du 31 juillet 1920.

La loi punit donc la provocation à l'avortement alors même que cette provocation n'aurait pas été suivie d'effet. Les procédés de provocation qui sont constitutifs du délit, énumérés à l'article 1^{er} de ladite loi comprennent notamment la vente, la mise en vente, l'offre, la distribution sur la voie publique ou dans les lieux publics, l'offre non publique, la distribution à domicile, même sous enveloppe fermée, de *livres*, d'écrits, d'imprimés, provoquant à l'avortement. Il est à remarquer que la loi a puni la provocation, qu'elle soit publique ou non publique.

La peine prévue est un emprisonnement de 6 mois à 3 ans et une amende de 100 à 3.000 fr.

La loi du 31 juillet 1920 ne se borne pas à punir la provocation à l'avortement : elle punit aussi, dans son article 3, la propagande anti-conceptionnelle effectuée par les mêmes moyens que précédemment. Ici la peine est de 1 à 6 mois d'emprisonnement et l'amende de 100 à 5.000 fr.

Dans les 2 cas, il y a l'admission possible de circonstances atténuantes.

Cette loi a été inspirée par un souci très louable de la part du législateur : elle n'a pourtant pas produit en faveur de la natalité tous les effets qu'on pouvait en attendre. Il est triste de constater en effet que la France est le pays où il y a la plus forte dénatalité, c'est à-dire qu'il y a un excédent des morts sur les naissances, alors que dans les pays voisins et rivaux si l'accroissement de la natalité n'est pas toujours constant d'une année sur l'autre, il atteint pourtant chaque année un chiffre

considérable. C'est qu'il ne s'agit pas simplement pour les pouvoirs publics de réprimer la propagande contre la natalité, mais il faut surtout favoriser les naissances à l'exemple des autres pays, en adoptant des lois fiscales ou sociales protectrices de la famille, qui en aident la constitution et le développement.

L'existence d'un pays est liée à sa condition démographique pour une large part, elle n'en dépend pas moins d'autre part des conditions d'ordre, de tranquillité et de paix publique qui doivent présider à la vie du pays, afin d'y réaliser l'indispensable stabilité des institutions.

b) *Bon ordre*

Ce sont les raisons précédentes qui ont motivé de nouveau l'intervention du législateur, postérieurement à la loi de 1881, afin de compléter cette loi, à un moment où la fréquence des attentats terroristes ne cessait de troubler violemment l'ordre public en soulevant à juste titre l'émotion générale. Aussi en vue de maintenir le bon ordre qui devenait de plus en plus précaire et afin de préserver tant les particuliers que l'Etat contre les violences tendant à la destruction des personnes et du régime, il était essentiel de mettre un terme à la diffusion des libellés anarchistes et de tous les imprimés incitant à la violence : ce fut l'œuvre de la loi du 12 décembre 1893.

A vrai dire la loi de 1881, à son origine, avait déjà prévu la répression du colportage d'imprimés incitant au crime ou à la violence dans son article 23.

Cet article 23 est d'ailleurs resté tel qu'il était : que prévoit-il ? Il réprime la provocation directe à un crime

ou à un délit, lorsqu'elle est suivie d'effet ; et il assimile dans ce cas les colporteurs des écrits et imprimés délictueux, à des complices du crime ou du délit qui a été commis. Et l'on sait que dans ce cas, on peut faire aux complices l'application des mêmes peines qu'aux auteurs principaux. Seulement les deux conditions suivantes : que la provocation ait été *directe et suivie d'effet*, restreignaient dans beaucoup de cas les possibilités de poursuivre. Car dans la loi de 1881 originaire, la provocation indirecte au crime le plus odieux était indemne ; et également indemne la provocation à tout autre crime que le meurtre, le pillage, l'incendie, l'attentat contre la sûreté de l'Etat, si celle-ci n'avait pas été suivie d'effet.

Nous avons déjà signalé plus haut les événements qui attirèrent l'attention sur l'insuffisance de la loi de 1881.

La loi de 1893 est en conséquence venue apporter des modifications sensibles à l'article 24 concernant le cas où la provocation n'était pas suivie d'effet ; ce qui n'ôtait rien à son danger.

Le *nouvel article 24* punit le colportage d'imprimés contenant provocation, même non suivie d'effet, aux crimes de meurtre, pillage, incendie auxquels il ajoute : le vol et les crimes prévus et punis par l'article 435 du Code pénal, concernant les attentats au moyen d'engins explosifs.

D'autre part il conserve dans la liste des crimes dont il punit la provocation même vaine, les attentats contre la sûreté de l'Etat prévus et punis par les articles 75 à 101 du Code pénal.

Mais il fait de ces attentats deux parts : les attentats contre la sûreté extérieure, ceux contre la sûreté intérieure. Il applique la même peine à la provocation qu'elle

se rapporte aux unes ou aux autres, mais il les énonce dans deux alinéas différents pour permettre à l'article 49 de les distinguer au point de vue de la procédure, et de réserver un régime plus sévère aux seuls attentats contre la patrie.

Enfin l'innovation capitale de la loi de 1893 c'est qu'elle prévoit et punit, comme la provocation directe, l'apologie de certains crimes, qui n'est à tout prendre qu'une provocation indirecte.

La loi du 1^{er} janvier 1936 est encore venue modifier cet article 24, en ajoutant à la liste déjà longue des provocations qu'il réprimait, celles incitant aux violences par coups et blessures envers les personnes, constituant les délits et crimes prévus par les articles 309 à 313 du Code pénal.

A quelles peines s'expose le colporteur qui distribue des imprimés contenant les provocations précédentes ? La loi prévoit une peine de 1 an à 5 ans d'emprisonnement et une amende de 100 à 3.000 fr.

Ce sont les mêmes peines qui s'appliquent pour le cas, prévu à l'article 25 de la loi, où les imprimés contiennent des provocations de militaires à la désobéissance.

Mais en plus des peines précédentes, la loi de 1893 en modifiant l'article 49 de la loi de 1881, a permis l'*arrestation préalable* des colporteurs dans tous les cas où les imprimés distribués par eux contiennent des provocations réprimées par les articles 23, 24 et 25, sauf exception dans le cas de provocation à des attentats contre la sûreté intérieure de l'Etat, où l'*arrestation préalable* reste interdite.

Enfin, dernière catégorie d'imprimés dont le colportage constitue un délit, réprimé d'ailleurs dès l'origine

par la loi de 1881, c'est le cas où ces imprimés contiennent des offenses au président de la République. On a considéré à juste titre que c'était là, non seulement une atteinte personnelle, mais également une atteinte au régime que l'on s'efforce ainsi de discréditer en la personne de son président : c'est pourquoi cette offense se range au nombre des délits contre la chose publique. La peine prévue est une amende de 100 à 3.000 fr. et l'emprisonnement de 3 mois à 1 an, ou l'une de ces 2 peines seulement.

D. Responsabilité des colporteurs

Comme nous venons de le voir, les colporteurs se heurtent à l'interdiction légale de la vente ou de distribution de certaines catégories d'imprimés. Et s'ils passent outre à cette interdiction, ils sont passibles de poursuites et de peines, c'est-à-dire qu'on les tient pour responsables.

Comment peut-on interpréter cette responsabilité des colporteurs ? Sont-ils poursuivis en tant qu'auteurs principaux de l'infraction ou en tant que complices ?

Leur responsabilité n'est-elle pas dans bien des cas un aveu d'impuissance de la part de l'administration qui, ne pouvant se saisir des auteurs des imprimés incriminés, se contente d'arrêter les colporteurs ignorant bien souvent l'infraction qu'ils commettent ?

La loi a d'ailleurs distingué elle-même deux sortes de responsabilités : l'une où les colporteurs coupables d'infraction sont poursuivis comme complices des auteurs principaux, l'autre où c'est seulement à défaut de pouvoir

poursuivre les auteurs principaux que les colporteurs sont poursuivis à la place et en tant qu'auteurs principaux.

1^o La première catégorie de responsabilité est celle qui résulte des termes généraux de l'article 22 de la loi de 1881.

Ce texte déclare punissable lorsqu'il a été accompli sciemment tout fait de colportage ou de distribution de livres, écrits, brochures, présentant un caractère délictueux sans qu'il y ait à distinguer si ce caractère délictueux consiste en un crime, en un délit ou en une simple contravention.

Le texte ajoute que la poursuite en cette matière doit être exercée conformément au droit commun. Nous venons de voir ce qu'il fallait entendre par « imprimé présentant un caractère délictueux » qui est le terme général employé pour fonder la responsabilité des colporteurs. C'est pourquoi il importait au préalable de préciser ce terme en étudiant dans le détail les principaux délits de presse énumérés par la loi de 1881, ainsi que la répression qui s'attache à chacun d'eux.

Lorsque l'article 22 dispose que les colporteurs et distributeurs pourront être poursuivis conformément au droit commun s'ils ont sciemment distribué ou colporté des livres ou écrits présentant un caractère délictueux, il *se réfère aux règles de la complicité*.

Il considère les colporteurs ou distributeurs comme *complices* de l'auteur ou de l'éditeur de l'écrit incriminé et les traite comme tels en appliquant l'article 60 du Code pénal.

Or, c'est un principe certain que le complice d'une contravention de simple police n'est frappé d'aucune

peine. Ces critiques ne pouvant tenir devant le texte si précis de l'article 22 de la loi de 1881, un arrêt de la Cour de cassation est intervenu en 1886, affirmant à nouveau que la disposition de l'article 22 était générale et qu'il n'y avait pas de distinction à faire selon que le caractère délictueux résultait d'un crime, d'un délit ou d'une contravention.

La loi a pourtant atténué cette règle de la complicité, en ayant soin d'introduire dans l'article 22 le mot « *sciemment* » colporté ou distribué, des écrits délictueux, ce qui peut dans bien des cas faire obstacle aux poursuites contre les colporteurs qui en réalité ignorent la plupart du temps la catégorie ou l'opinion des imprimés qu'ils distribuent, afin de gagner leur vie. Mais par contre il a été jugé que se rend coupable comme complice le colporteur qui persiste à vendre une feuille sur la voie publique après avoir été averti de l'existence des articles délictueux qu'elle contient (Lyon 10 février 1899, D.P. 1899.2.403).

Et lorsque le colporteur est ainsi reconnu complice, l'article 22 spécifie qu'il sera poursuivi conformément au droit commun ; c'est-à-dire qu'il sera justiciable des mêmes juridictions que les auteurs principaux, selon que le fait délictueux sera un crime, un délit ou une simple contravention.

Et on lui fera application de l'article 59 du Code pénal qui déclare que les complices d'un crime ou d'un délit seront punis de la même peine que les auteurs de ce crime ou de ce délit, sauf le cas où la loi en aurait disposé autrement.

Mais la responsabilité à titre de complicité encourue par les colporteurs qui distribuent des imprimés délict-

tueux ne fait aucun obstacle à ce qu'ils soient poursuivis à un autre titre, comme le précise l'article 22 *in fine*.

2° Les colporteurs peuvent être en effet poursuivis conformément aux termes de l'article 42 de la loi de 1881.

Cet article 42 attribue la responsabilité à *titre d'auteurs principaux* des crimes et délits commis par la voie de la presse, aux vendeurs et distributeurs, mais seulement à défaut des gérants, des auteurs et des imprimeurs ». Leur responsabilité ne vient donc qu'en quatrième rang. Dans ce cas les colporteurs seront punis des mêmes peines que les auteurs principaux que l'administration n'a pu découvrir ou arrêter.

Que penser de cet article 42 ?

C'est évidemment un aveu d'impuissance de la part de l'administration. En effet en cas de délit de presse, la responsabilité morale retombe tout entière sur l'écrivain : tout le monde le sait. Mais c'est la publication qui fait le délit : c'est donc le publicateur qui devient l'auteur principal et l'écrivain qui lui a fourni les moyens de commettre le délit ne doit être considéré que comme son complice.

Quant aux vendeurs, colporteurs, distributeurs, ils propagent le délit, si l'on peut ainsi parler, ils en étendent l'action ; mais à aucun point de vue ils ne concourent à la perpétration du délit. C'est pourquoi il semble que la loi ait été un peu rigoureuse à leur égard : mais étant donné l'ordre dans lequel sont prévues les responsabilités, il est peu probable qu'ils soient mis en cause.

Il en serait tout autrement dans le cas d'un délit commis par la voie d'un journal ou imprimé édité à l'étranger et publié en France. Il faudrait alors faire la distinction suivante :

Si la publication en France procède du fait direct de l'éditeur étranger, si cet éditeur étranger fait acte d'éditeur ou de publicateur en France, il s'est rendu justiciable des tribunaux français et il est l'auteur principal du délit.

Par contre si l'éditeur étranger ne fait pas acte d'éditeur en France en y lançant l'ouvrage. Si c'est en dehors de la participation directe de cet éditeur agissant en ladite qualité que l'ouvrage pénètre en France et y est mis en vente ou distribué par les libraires et colporteurs français, ce sont ces derniers qui sont les véritables agents principaux de la publication en France et qui doivent être poursuivis à titre d'auteurs principaux du délit.

En définitive dans le cas de délits de presse ce n'est que rarement que les colporteurs seront poursuivis à titre d'auteurs principaux, dans les termes de l'article 42.

Mais beaucoup plus fréquemment il y aura lieu de les poursuivre comme complices.

S'il n'est pas juste d'exposer inutilement aux rigueurs de la loi une personne dont la coopération intentionnelle à l'accomplissement du délit ne peut jamais être démontrée d'une manière suffisante, et si c'est précisément le cas des vendeurs, distributeurs et colporteurs qui ne sont à vrai dire que de simples marchands de volumes ou de papiers imprimés, des exceptions sont cependant nécessaires.

Et il est tout à fait naturel de poursuivre comme complices dans les termes de l'article 60 du Code pénal, les colporteurs qui ont en connaissance de cause participé à une publication délictueuse.

La crainte du châtement est sans contredit le meilleur appel à la raison.

D'ailleurs l'administration ne doit rien négliger des pouvoirs légaux dont elle dispose pour contraindre les particuliers à respecter l'ordre indispensable à la vie de l'Etat, serait-ce par la sévère application de lois répressives qui n'ont été votées qu'en toute connaissance des atteintes qui seraient ainsi portées aux libertés individuelles.

Mais si l'administration peut ainsi faire observer l'ordre, en faisant usage de ses pouvoirs répressifs légaux vis-à-vis de tel ou tel individu, pris en particulier, il convient de se demander si c'est là un pouvoir suffisant, proportionné à la mission qui lui incombe, ou s'il n'existe pas d'autres moyens plus amples.

Ce sera là l'objet de notre troisième partie.

Troisième partie

Les pouvoirs de l'administration pour limiter le colportage

Sources des pouvoirs de l'administration

Il se peut que la réglementation du colportage telle qu'elle résulte des lois de 1881 et des lois postérieures que nous venons d'examiner en détail soit pourtant insuffisante pour permettre aux pouvoirs publics d'assumer complètement leur mission.

Un régime de liberté ne se conçoit pas en effet comme la possibilité pour chacun de faire exactement ce qui lui plaît, serait-ce contraire à l'intérêt général ou nuisible aux autres particuliers. Non, pour que la liberté puisse exister il est indispensable qu'un certain minimum de discipline soit observé par chacun. Par malheur il est absolument inévitable que des abus ne se produisent, ce qui nécessite une intervention quelquefois même sévère de l'administration qui dispose pour les réprimer de pouvoirs spéciaux et assez étendus.

Ces pouvoirs sont englobés dans ce qu'on appelle les pouvoirs de police. La police est une des attributions

primordiales de la puissance publique et au sens pratique du terme c'est « l'ensemble des prescriptions législatives et réglementaires qui définissent et restreignent les libertés de tous, pour prévenir les désordres de toute nature qui pourraient résulter de leur exercice abusif ».

On distingue deux sortes de police : les polices générales et les polices spéciales.

Nous avons vu que la loi de 1881, qui établissait la liberté du colportage, avait prévu pourtant la façon dont ce colportage devait s'exercer pour être légal et avait en outre posé certaines interdictions quant à la nature des imprimés qu'on pouvait librement distribuer. C'est ce que l'on convient d'appeler une police spéciale. Les polices spéciales sont en effet celles qui ne peuvent réglementer qu'une activité déterminée ou ne prescrire que les mesures propres à éviter un désordre donné.

Mais une loi ne peut pourtant pas prévoir toutes les éventualités et en cas d'abus, ou de détournement de la loi, il était indispensable que la puissance publique put disposer de moyens énergiques et rapides pour les refreiner, les empêcher. D'autant plus que souvent, dans la crainte d'attenter à la liberté, la loi spéciale a prévu une procédure de poursuite et de répression en cas d'abus, qui dans la pratique s'avère trop lente et par suite inefficace.

Ces moyens énergiques dont la puissance publique a été dotée constituent les pouvoirs de police générale.

La police générale n'a pas un objet limité : elle est chargée d'édicter selon les nécessités de chaque jour toutes les mesures qu'exige le maintien de l'ordre en général. Les droits qu'elle comporte par ailleurs ne sont pas définis par les textes.

On distingue deux sortes de polices générales, avec leurs circonscriptions territoriales respectives :

La première est la police générale de l'Etat : le pouvoir réglementaire qu'elle comporte appartient au président de la République et au ministre de l'Intérieur puis aux préfets auxquels l'article 99 de la loi du 5 avril 1884 accorde le pouvoir réglementaire de police générale pour toute l'étendue de leur département.

La seconde des polices générales de l'ordre public est la police municipale : elle comprend la police municipale et la police rurale. Le pouvoir de police municipale est attribué aux maires par les articles 91, 94 et 97 de la loi du 5 avril 1884 et se définit comme le pouvoir d'édicter les mesures générales ou individuelles qu'exige le maintien du bon ordre, de la sécurité ou de la salubrité publiques dans l'agglomération. Ce pouvoir a les trois caractéristiques suivantes : c'est un pouvoir propre du maire ; il l'exerce au nom de la commune. Mais il l'exerce sous un contrôle de tutelle du préfet qui peut annuler ou suspendre les arrêtés de police municipale du maire.

Ces pouvoirs de police générale qui sont, comme nous le verrons, si exorbitants du droit commun, ne se justifient que par le but en vue duquel la puissance publique peut en disposer.

En ce qui concerne la police municipale, le but en a été nettement défini par l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, lequel reproduit d'ailleurs les définitions de l'article 50 du décret du 14 décembre 1789 et de l'article 3, titre XI de la loi des 16-24 août 1790.

Le but primordial c'est de maintenir l'ordre public ; que faut-il entendre par ce mot ? C'est un ordre minimum, qui d'après la définition de l'article 97 est extérieurement

négalif, c'est-à-dire que c'est l'absence de désordres publics. Mais quoiqu'extérieurement négatif, l'ordre public est cependant constitué par une organisation positive et équitable de l'exercice public des libertés individuelles.

Le bon ordre ainsi entendu, synonyme de tranquillité, est d'ailleurs composé de plusieurs éléments dont les principaux sont le bon ordre public matériel et la moralité publique. La police municipale doit empêcher toutes les atteintes publiques à l'exercice normal et paisible des libertés de chacun et à ce titre elle comprend en particulier la police de la circulation qui est à la fois une police de la sûreté et de la commodité du passage dans les rues et qui, comme telle, est l'un des facteurs du bon ordre.

Mais également la police doit prévenir les désordres moraux quand ils sont susceptibles de provoquer des troubles matériels : la protection de la moralité publique lui incombe donc.

On peut définir la moralité publique comme l'absence de scandales publics ou plus exactement l'absence d'atteintes publiques au minimum d'idées morales naturellement admises, à une époque donnée, par la moyenne des individus, et qu'elle tient à voir respecter.

Tels sont les buts principaux pour lesquels le Maire a reçu des pouvoirs de police étendus. Ce ne sont pourtant pas les seuls, et l'article 97 dans son énumération fait aussi une large part à l'hygiène et à la salubrité publiques, ainsi qu'à l'esthétique urbaine. Cette idée d'esthétique urbaine, source de pouvoirs de police est d'ailleurs venue tard, mais tend à prendre de plus en plus d'importance de nos jours pour légitimer les mesures les plus sévères.

concernant la protection des monuments artistiques ou des perspectives urbaines, contre l'envahissement de la publicité de façon à conserver aux villes un caractère de netteté, de propreté, mettant en valeur leur beauté et répondant aussi aux exigences de salubrité et d'hygiène indispensables aux conditions de vie dans nos cités actuelles.

Ayant admis la légitimité du but qui justifie l'attribution de pouvoirs spéciaux aux autorités publiques, il convient de voir quels sont ces pouvoirs, quels sont les moyens de les faire respecter, quelles sont leurs limites, ainsi que les moyens dont disposent les particuliers pour faire respecter leurs droits.

Les pouvoirs dont disposent les autorités publiques sont gradués en intensité. Ils peuvent consister soit en une simple interdiction de vente ou de distribution d'imprimés pris par un arrêté municipal ou par arrêté du préfet de police à Paris : dans ce cas les mesures de police concernent le colporteur. Du colporteur cependant elles peuvent s'étendre aux imprimés qu'il distribue, en lui refusant la permission de vendre ou d'offrir les imprimés qui n'auraient pas été vérifiés au préalable par l'administration, c'était l'ancien système de la censure, aboli aujourd'hui, mais il subsiste un procédé complémentaire de ce dernier, la saisie, qui permet de retirer de la circulation tous les imprimés jugés délictueux, ou que les pouvoirs publics ont intérêt à ne pas voir répandre dans le public.

CHAPITRE PREMIER

INTERDICTION DE VENTE OU DE DISTRIBUTION D'IMPRIMÉS

Quoique la loi de 1881 ait expressément établi la liberté du colportage en tous lieux et en tous temps, il existe cependant encore quelques cas exceptionnels, il faut l'avouer, mais qui tendent pourtant à augmenter en nombre, où cette liberté est provisoirement suspendue, quelquefois même supprimée. Conditions de lieux, conditions de temps, ou circonstances spéciales, sont pourtant indispensables pour rendre légales de telles atteintes au principe de la loi de 1881, et une interdiction générale du colportage ne saurait en aucun cas exister.

Dans l'exercice de leur métier les colporteurs sont tenus de se conformer aux dispositions spéciales qui régissent certains lieux, et notamment à l'article 70 de l'ordonnance du 15 novembre 1846 sur la police des chemins de fer, modifié par le décret du 1^{er} mars 1901 dont l'article 66 est ainsi rédigé :

« Aucun crieur, vendeur, ou distributeur d'objets quelconques ne pourra être admis par les compagnies à exercer sa profession dans les cours ou bâtiments des gares qu'en vertu d'une autorisation spéciale du préfet

du département ou du préfet de police dans toute l'étendue de son ressort ».

Si ce n'est pas une interdiction complète, cette mesure constitue pourtant une sérieuse limitation à la liberté du colportage, et comme telle rentre bien dans la catégorie des pouvoirs spéciaux de l'administration en vue de maintenir le bon ordre.

Indépendamment de la restriction précédente qui a sa source dans une loi spéciale sur la police des chemins de fer, les mesures que nous nous proposons d'examiner ici ont toutes pour origines les textes de la loi qui investissent les autorités publiques de pouvoirs de police généraux, comme les articles 91, 94, 97 et 99 de la loi du 5 avril 1884 précédemment cités.

C'est au premier chef l'autorité municipale qui fera usage de son droit de réglementation en matière de colportage, de criage et de distribution publique.

C'est en effet l'autorité municipale qui est chargée de la police dans les agglomérations, en vertu de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, qui a remplacé les lois des 16-24 août 1790 et 22 juillet 1791, et qui lui a confié le soin d'assurer la commodité du passage dans les rues et voies publiques, de réprimer les atteintes à la tranquillité publique et de maintenir le bon ordre dans les lieux publics.

Sous l'empire de la loi de 1881 l'autorité municipale n'avait aucun pouvoir de réglementation concernant le colportage et le criage des journaux et autres imprimés, si bien que tout arrêté pris par un maire en cette matière était entaché d'illégalité, alors même qu'il tendait uniquement à assurer la tranquillité de la rue et le bon ordre,

sans porter atteinte aux libertés que la loi de 1881 a entendu consacrer.

Actuellement encore tout arrêté municipal, qui en vertu de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884 tendrait à restreindre la liberté du colportage et du criage, telle qu'elle est réglementée par les lois de 1881 et de 1889 n'aurait aucune force obligatoire.

C'est d'ailleurs ce que confirme un jugement récent du Tribunal de simple police de Roubaix, qui avait eu à statuer sur le cas d'espèce suivant : dans la soirée du 1^{er} mai 1937 un procès-verbal était dressé à un vendeur du journal *L'Action Française*, qui stationnait en face du Casino de Roubaix, Grande Rue. La police faisait ainsi application de l'arrêté municipal en date du 9 décembre 1936 qui oblige les vendeurs de journaux à circuler, et leur interdit de stationner ou de faire le va-et-vient dans le même endroit.

L'affaire ayant été appelée devant le tribunal de simple police, l'inculpé a été relaxé. Le jugement constate que la loi sur la presse n'interdit pas la vente au colportage et ne subordonne pas la vente des journaux à la circulation des porteurs. Il rappelle aussi que par deux arrêtés des 30 octobre 1885 et 16 février 1888, la Cour de cassation a décidé que les maires ne peuvent, par voie d'arrêtés, réglementer le criage des journaux, ni lui imposer des obligations quelconques.

En conséquence, le juge a décidé que, quels qu'aient été le but et les préoccupations dignes d'intérêt qui avaient dicté l'arrêté en question, il était entaché d'illégalité, en tant qu'il ajoutait aux obligations de simple colportage, et portait atteinte aux dispositions d'ordre public de la loi du 29 juillet 1881.

Mais il faut au contraire tenir pour légaux tous arrêtés municipaux qui sans tendre directement ou indirectement à violer les lois sus-visées, imposent aux colporteurs et crieurs d'imprimés et de journaux certaines mesures prises dans le but réel d'assurer la libre circulation ou la tranquillité publique.

C'était d'ailleurs l'intention même des promoteurs de la loi de 1881 qui n'avaient pu la réaliser dans cette loi, et si l'on se réfère au rapport fait par M. Millaud, sur le projet qui devait devenir la loi du 17 juin 1880, l'on y trouve les paroles suivantes :

« Quant à la voie publique, le projet de loi n'empiète sur aucune des attributions confiées au pouvoir municipal. C'est lui qui est responsable de l'ordre et de la sûreté des citoyens dans les lieux livrés à la circulation ; c'est lui qui a le devoir de prévenir les embarras et les encombrements ; et nous reconnaissons volontiers que la rue de la cité, la grande route et le sentier des champs, si l'on veut même le chemin de fer et ses gares, appartiennent à tout le monde et ne sont pas la propriété des vendeurs. Mais comme la couleur de tel journal ne le rend ni plus gênant pour la circulation, ni plus encombrant pour les rues de la ville ou pour les chemins de la campagne, il a paru à la commission qu'en aucun cas l'autorisation de vendre sur la voie publique ne peut dépendre de la volonté du préfet ou du maire. Tout distributeur peut donc revendiquer sa place sur la voie publique à la seule condition de respecter les arrêtés et règlements de voirie concernant les rues, chemins, places et autres lieux livrés à la circulation ».

Quelle est l'application que les autorités municipales ont fait des pouvoirs qu'ils tiennent de l'article 97 de

la loi de 1884 ? C'est ce qu'il nous reste à voir en se rapportant soit aux arrêtés municipaux eux-mêmes, soit aux arrêtés du Conseil d'Etat pris lors de recours contre ces arrêtés municipaux. Et afin de mieux discerner les intentions qui ont chaque fois déterminé le pouvoir municipal à faire usage de son droit de réglementation nous classerons en trois catégories les buts en vue desquels il se sert légalement de ses pouvoirs spéciaux : *maintien du bon ordre, esthétique et hygiène, moralité*. Mais dans maintes circonstances il arrivera que l'autorité municipale a fait appel à la fois à plusieurs de ces catégories pour motiver et justifier son intervention.

a) *Maintien du bon ordre*

Avec le développement des passions partisans et l'échauffement des esprits, consécutifs aux événements politiques de ces dernières années, le maintien du bon ordre, de la paix et de la tranquillité publiques devenait de plus en plus précaire. La liberté d'opinion, avec les droits qu'elle comporte d'en user en toute tranquillité, en respectant l'opinion même contraire du voisin, autrefois l'apanage de la France, semble avoir disparu aujourd'hui de notre pays pour faire place aux appétits brutaux de domination par la violence, sans aucun respect des droits de l'homme que la Révolution de 1789 avait pourtant reconnus comme seul et souverain principe.

Rixes, batailles, attaques à main armée, guet-apens entre gens d'opinions opposées, tels sont les faits divers que nous lisons chaque jour dans nos journaux. Les appels au calme, à la paix, à la trêve, indispensables au

salut du pays au moment des heures graves que nous traversons, où la menace de conflit général pèse de plus en plus lourdement sur nos têtes, ces appels, dis-je, ne sont pas entendus et semblent se heurter à l'incompréhension pour ne pas dire aux désirs évidents de bouleverser de certaines factions.

En présence de ces provocations au désordre, quotidiennes dans les agglomérations importantes, c'est à l'autorité municipale qu'incombe alors la charge, sinon d'apaiser les esprits, du moins de se servir de ses pouvoirs pour empêcher les heurts entre les partis, et d'une manière générale d'interdire tout ce qui est susceptible d'être une occasion de troubles. Comme, en dehors des réunions publiques soumises à une police spéciale, le seul moyen d'atteindre chaque jour les foules est de leur vendre ou distribuer journaux et imprimés, c'est donc sur le colportage que va s'exercer l'intervention de l'autorité municipale. S'il ne peut, par un arrêté, supprimer complètement la liberté du colportage dans son agglomération, le maire a pourtant des motifs suffisamment valables, tirés des faits ci-dessus cités, pour y apporter de sévères restrictions.

Et c'est ainsi que l'on a pu voir en date du 23 décembre 1936 une intervention en ce sens du maire de Bordeaux.

Le maire, considérant que de nombreuses rixes et disputes s'étaient produites sur divers points de la ville, au cours des précédents mois, entre colporteurs criant et vendant des journaux d'opinions diverses et que la police avait dû intervenir à plusieurs reprises pour rétablir l'ordre et assurer la tranquillité publique, a pris un arrêté interdisant jusqu'à nouvel ordre le colportage et la criée des journaux, brochures, imprimés, les samedis

et veilles de fêtes de 16 heures à 22 heures et les dimanches et jours fériés de 9 heures à 13 heures et de 16 heures à 22 heures.

L'interdiction ne concerne que certaines voies de la ville, en particulier le centre et les abords immédiats des écoles, églises, casernes, usines et salles de spectacle.

Nous pouvions voir de même pour la région parisienne, un arrêté du préfet de police en date du 22 mars 1937 interdisant la vente à la criée des journaux le dimanche, place Marcel Sembat à Boulogne, étant donné que depuis plusieurs semaines des discussions et des bagarres avaient lieu à cet endroit par suite de la vente de journaux d'opinions opposées.

Dans d'autres communes les maires ont interdit la vente des journaux par d'autres personnes que les vendeurs habituels.

Telles sont les dispositions prises afin de faire régner l'ordre.

Mais à quelles conditions ces interdictions sont-elles légales ? L'interdiction édictée par le maire ne saurait être ni générale ni absolue, telle est la règle toujours applicable aux pouvoirs de l'administration qui restreignent les libertés publiques. La mesure ainsi prise par le maire doit être temporaire et non définitive, enfin elle doit toujours comporter des conditions de temps ou de lieux qui restreignent la portée de cette interdiction. Le colportage, comme nous l'avons vu dans les arrêtés précédents, peut être interdit tels et tels jours, entre telle et telle heure, en certains endroits déterminés où il est, soit susceptible d'apporter une trop grande gêne à la circulation, soit de nature à provoquer des troubles dans la rue. Enfin l'arrêté ainsi pris doit toujours être

motivé et se rapporter à l'un des buts qui légitiment l'usage de ses pouvoirs spéciaux de la part de l'autorité publique. C'est toujours en ce sens d'ailleurs que le Conseil d'Etat, saisi de recours contre des arrêtés municipaux, s'est prononcé sur la légalité et la validité de tels arrêtés.

Le Conseil d'Etat reconnaît que la liberté de la presse et du colportage édictée par la loi du 29 juillet 1881 ne fait pas obstacle à ce que dans l'exercice de leurs pouvoirs de police, le maire pour chaque commune et le préfet pour tout le département ou plusieurs communes, interdisent la distribution des imprimés pouvant troubler l'ordre public en particulier aux abords des casernes, écoles, églises, usines. Suivant en ce sens la jurisprudence du Conseil d'Etat, la Cour de cassation a jugé que l'arrêté municipal qui interdit aux colporteurs vendant des journaux de stationner devant les établissements ou sur les emplacements où ils peuvent gêner la circulation, constitue non une interdiction absolue, mais une réglementation de la profession de colporteur de journaux ; en conséquence il ne fait pas échec au principe de la liberté du commerce et dès lors il est légal.

Comment le Conseil d'Etat allait-il juger cependant un arrêté du préfet du Nord, pris en date du 29 mars 1925, qui avait interdit « la distribution des brochures, prospectus, appels, convocations, réclames sur les emplacements des foires, marchés, spectacles forains, divertissements publics, places des gares, stations de tramways, ainsi qu'aux portes des établissements d'enseignement, des hôpitaux, des hospices, des casernes, des édifices consacrés aux cultes, des cimetières, des usines ou ateliers et tous locaux où se tiennent des

réunions publiques ou privées, et étendre cette interdiction à une zone de cent mètres autour des emplacements et points ci-dessus désignés, ainsi qu'au parcours suivi par les cortèges utilisant les voies publiques ».

Le Conseil d'Etat s'inspirant de la doctrine précédemment exposée a considéré que le préfet excédait ses pouvoirs quand il interdisait d'une manière générale et absolue la distribution de tous imprimés quelconques dans tous les lieux où il y a une certaine affluence du public : il a conséquence annulé l'arrêté du préfet du Nord (arrêt Pénicaud 30 novembre 1928, D.H. 1929, p. 39).

Il y a sur ce point unité de jurisprudence avec la Cour de cassation qui a jugé (Cass. ch. cr. 12 juillet 1934, Chantecaille) que le maire malgré le droit qui lui appartient de réglementer la police de la voie publique ne peut, sans violer les articles 18 et suivants de la loi de 1881 qui ont institué la liberté du colportage et sans commettre un excès de pouvoir, interdire de façon absolue, dans une ville, la distribution de tous imprimés ou prospectus.

D'après la jurisprudence que nous venons de citer du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation, nous voyons que toute interdiction générale et absolue de colportage par l'autorité municipale est illégale et que par suite l'arrêté peut être annulé. Mais il faut bien spécifier que cette règle ne s'applique qu'à l'interdiction de colportage et qu'elle ne fait pas obstacle à ce que dans une grande ville existe une réglementation générale du colportage par l'autorité municipale : et c'est en faisant application de cette réglementation générale que des interdictions spéciales et locales seront prises en raison des circons-

tances. Chaque interdiction particulière devra d'ailleurs être motivée et nous verrons que le Conseil d'Etat se montre d'une assez grande sévérité dans l'appréciation de la légitimité des motifs (*Voir le supplément*).

Réglementation du colportage dans l'agglomération parisienne.

Tel est d'ailleurs le système en application dans l'agglomération parisienne.

Il existe une réglementation générale établie par la préfecture de police par une *ordonnance du 5 février 1929* et conçue en ces termes :

Article 1. Il est interdit aux vendeurs et distributeurs d'écrits et imprimés et dessins de toute nature :

- 1) de circuler ou de stationner en groupe ;
- 2) de stationner individuellement sur les points où ils pourraient gêner la circulation.

Article 2. A Paris et dans le département de la Seine la vente par colportage et la distribution des écrits imprimés, dessins de nature à troubler l'ordre sont interdites sur la voie publique à proximité des établissements d'enseignement, des casernes, des édifices consacrés aux cultes et des ateliers et usines.

Il faut noter ici la prudence des termes de cette réglementation et sa portée. Tout d'abord en ce qui concerne l'interdiction de l'article 2, elle ne vise que les imprimés de nature à troubler l'ordre, ce qui ne correspond qu'à une petite minorité de cas, et en plus ces mots indiquent que le juge en cas de recours devra apprécier si les imprimés interdits étaient bien de nature à troubler l'ordre. Donc toutes garanties au point de vue de la liberté du colportage dont le principe est bien respecté par cette réglementation.

En second lieu cette réglementation générale ne fait pas seulement état de la paix publique à maintenir mais aussi de la facilité de circulation : c'est en effet là un des problèmes difficiles à résoudre dans les agglomérations importantes, avec le développement considérable des moyens de transport qui créent inévitablement de l'encombrement. Aussi toute gêne, toute entrave quelconque à la circulation doit-elle être évitée soigneusement, serait-ce en recourant à de sévères restrictions, qui en temps ordinaire constitueraient des atteintes à la liberté mais qui se justifient pourtant ici par les conditions anormales et exceptionnelles où s'effectue la circulation.

C'est en se basant sur cette réglementation générale que le préfet de police prendra selon les circonstances des interdictions plus particulières concernant le colportage dans tel ou tel quartier, en faisant état de l'une des raisons sus-indiquées.

b) *Esthétique et hygiène*

Quoique nous ayons attiré l'attention sur l'importance capitale des problèmes concernant la circulation, à l'heure actuelle, dans les grandes villes et qui peut, avons-nous dit, légitimer les mesures les plus sévères, il faut remarquer que le Conseil d'Etat ne semble pas encore prêt à se ranger entièrement à cet avis, un exemple récent nous le prouve.

Le préfet de police en application de l'ordonnance générale du 5 février 1929 avait pris en date du 7 juin 1934 une autre ordonnance complémentaire. « Considérant qu'il importait de remédier à la gêne croissante apportée à la liberté de la circulation dans les quartiers les plus

encombrés de Paris » selon les termes mêmes de l'arrêté, il avait interdit la distribution gratuite des prospectus, écrits ou imprimés dans les quartiers suivants : avenue des Champs-Élysées, sur les grands boulevards de la Madeleine à la Place de la République ainsi que sur toutes les voies situées à l'intérieur du périmètre empruntant les rues du Louvre, Montmartre, Faubourg Montmartre, Saint-Lazare, Pasquier, Boissy d'Anglas, place de la Concorde (côtés N. et E.), les quais des Tuileries et du Louvre (jusqu'à la rue du Louvre), ce qui correspond aux quartiers les plus encombrés de Paris.

Il semblait qu'un tel arrêté était tout à fait conforme aux termes et aux idées de la réglementation générale.

Néanmoins le Conseil d'Etat ayant été saisi d'un recours contre cet arrêté par l'Union parisienne des syndicats d'imprimerie, a jugé bon de l'annuler par un arrêt en date du 23 octobre 1936 (D.H. 1936, p. 6). Il est nécessaire de reproduire ici les considérants de cet arrêt afin de mieux se rendre compte de la pensée directrice du Conseil d'Etat en cette matière :

« Considérant que les dispositions des articles 18 et suivants de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté du colportage et de la distribution sur la voie publique des livres, écrits, brochures, journaux, ne sauraient faire obstacle au droit du préfet de police de prendre, en vertu de ses pouvoirs généraux, les mesures que peuvent exiger le maintien de l'ordre et de la tranquillité et la sauvegarde de l'hygiène publique et de l'esthétique ; qu'il peut notamment interdire la distribution, sur la voie publique, des écrits de nature à troubler l'ordre ou la circulation dans des points limités où celle-ci est parti-

culièrement intense et difficile ; mais qu'il ne saurait, sans excéder ses pouvoirs et méconnaître les dispositions législatives sus-rappelées, interdire, pour l'unique motif tiré des nécessités de la circulation, d'une manière générale et absolue, la distribution de tous les écrits, de quelque nature qu'ils soient, dans un périmètre aussi étendu que celui prévu par l'arrêté attaqué et à l'intérieur duquel la circulation s'effectue dans des conditions d'intensité et de difficultés très inégales », le Conseil d'Etat a, en conséquence, jugé que l'arrêté attaqué devait être annulé.

L'unique motif tiré des nécessités de la circulation n'était pas suffisant, selon les termes mêmes de l'arrêt, pour justifier l'interdiction prise par le préfet de police. Mais le Conseil d'Etat laisse entendre que cette même interdiction aurait été valable, si le préfet avait invoqué des motifs d'hygiène publique ou d'esthétique : on voit donc quelle est l'importance accordée à l'heure actuelle à des considérations de cet ordre.

Aussi le préfet de police faisant siennes les insinuations du Conseil d'Etat, prenait-il de nouveau une ordonnance en date du 5 février 1937 renouvelant la précédente interdiction, mais en mettant en avant cette fois-ci les motifs suivants :

« Considérant qu'en vertu des pouvoirs généraux qui nous sont confiés il nous appartient de prendre les mesures que peuvent exiger le maintien de l'ordre et de la tranquillité et la sauvegarde de l'hygiène publique et de l'esthétique ;

« Considérant qu'il importe de remédier à la gêne croissante apportée à la liberté de la circulation dans certains arrondissements de Paris du fait de la distribution gratuite de prospectus sur la voie publique ;

« Considérant qu'au point de vue de l'esthétique la distribution gratuite de ces prospectus de toutes sortes a pour conséquence de salir continuellement la voie publique ;

« Considérant qu'au point de vue de l'hygiène cette distribution peut en outre faciliter la propagation des maladies contagieuses, notamment dans les arrondissements où la circulation des piétons est la plus intense ;

« Considérant qu'en raison de l'affluence des étrangers qui se produira à l'occasion de l'Exposition de 1937, les raisons invoquées ci-dessus prennent une importance particulière et qu'en conséquence, il y a lieu de régler à Paris la distribution des prospectus ».

« *Art. 1^{er}.* — La distribution gratuite des prospectus, écrits ou imprimés est interdite dans les mêmes endroits que nous avons précédemment cités.

« *Art. 2.* — Pendant la durée de l'Exposition internationale de 1937 l'interdiction prescrite par l'article précédent s'appliquera en outre dans un rayon de 500 m. autour de chacune des entrées de l'Exposition et de ses annexes.

« *Art. 3.* — Les infractions aux dispositions qui précèdent seront constatées par des rapports ou procès-verbaux qui seront déférés aux tribunaux compétents ».

Le soin de propreté de la ville qu'invoque ici le préfet de police pour interdire la distribution des prospectus est très louable. Le Français a en effet déjà trop tendance à être négligent sur ce point, qui est bien plutôt d'ailleurs une question de discipline. Et le prospectus destiné à être jeté aussitôt lu et souvent même sans être regardé, ne contribue qu'à salir inutilement les trottoirs de nos rues, au détriment du bon aspect de la ville, et, ce qui est plus grave, de l'hygiène.

c) *Moralité*

L'intervention de l'autorité municipale se manifeste donc pour protéger le bon ordre, en y comprenant la tranquillité, la circulation, elle se manifeste aussi nous venons de le voir en faveur de l'hygiène et de l'esthétique, mais il y a un autre but aussi important que les précédents qu'elle est également amenée à pourvoir : c'est la protection de la moralité publique. En s'engageant sur cette voie l'autorité municipale se heurte évidemment à de sérieuses difficultés. La considération de moralité change évidemment avec chaque individu, c'est une appréciation toute personnelle : elle change aussi selon les époques, et tel livre comme *M^{me} Bovary* de Flaubert, interdit par la commission du colportage sous le Second Empire, comme susceptible de corrompre les mœurs de province, ne nous apparaît plus aujourd'hui sous le même aspect démoralisateur. L'histoire du théâtre nous montre de même que nous assistons à une perpétuelle évolution dans les idées, dans les mœurs.

Quelle va donc être la base sur laquelle s'appuyer pour prendre des mesures protégeant la moralité publique ?

Ici l'on aura recours à l'opinion de la majorité qui sera considérée comme la meilleure, et nous pouvons reprendre la définition sus-indiquée de la moralité publique comme étant l'absence d'atteintes publiques au minimum d'idées morales naturellement admises, à une époque donnée, par la moyenne des individus, et qu'elle tient à voir respecter.

Les atteintes à la moralité publique se produiront de multiples façons. Mais au nombre de celles-ci un des pro-

cédés les plus dangereux consiste dans la diffusion de ces brochures, de ces journaux illustrés, frappant vivement l'imagination des foules, non pas par une littérature pornographique qui tomberait en ce cas sous l'application de la loi de 1882 déjà étudiée, mais par les sujets d'un genre toujours malsain qui y sont traités, où les auteurs se complaisent à relater en leurs moindres détails les tares les plus lamentables de notre société.

Aussi certains maires, soucieux de préserver la population de leurs villes et notamment les mineurs, contre la propagande démoralisatrice et anti-sociale que font ces éditions, se sont-ils décidés à en interdire la distribution sur la voie publique ainsi que l'affichage.

Le Conseil d'Etat saisi d'un recours contre de tels arrêtés, a eu à se prononcer et sa jurisprudence a reconnu la légalité et la validité de ces interdictions.

Mais le cas d'espèce est intéressant à citer, à cause de sa date récente et de sa nouveauté.

La société Zed, qui édite le périodique *Détective* a déféré au Conseil d'Etat deux arrêtés des maires de Laval et de Nancy, réglementant la vente de ce journal. Les arrêtés attaqués, qui visent non seulement *Détective* mais diverses autres publications, interdisent de les exposer publiquement aux fenêtres ou vitrines des kiosques ou magasins. Ils en interdisent également la vente ou l'offre sur les places ou voies publiques.

Au cours des conclusions qu'il a prononcées devant le Conseil d'Etat au sujet de ces affaires, le commissaire du gouvernement a exposé que *Détective* qui s'intitule « le plus grand hebdomadaire des faits divers » entend compléter la description des crimes et des scandales donnée par les journaux quotidiens. Sa publicité indique

qu'il pénètre dans les coulisses de tous les mondes, qu'il rapporte les romans vécus les plus passionnants, les reportages les plus hardis, les révélations les plus audacieuses et qu'il présente des photographies inédites. Les maires de Laval et de Nancy ont donc voulu éviter autant que possible que les acheteurs et principalement la jeunesse soient alléchés par l'annonce du compte rendu de crimes ou actes immoraux.

La société Zed alléguait que la loi sur la presse ne permettait que des mesures répressives, tandis que les arrêtés attaqués constitueraient une sorte de censure préventive. Cette censure aurait même été aggravée du fait que les mesures incriminées ne visent pas un numéro particulier du journal, mais en limitent indéfiniment la vente quels que soient les changements apportés à sa rédaction. La société Zed, ainsi que l'a fait remarquer le commissaire du gouvernement, allait même jusqu'à représenter *Déetective* comme un auxiliaire de la justice, qui se proposerait une œuvre éminemment moralisatrice.

Le commissaire du gouvernement a fait observer au contraire que la liberté de la presse ne met pas obstacle aux pouvoirs du maire, qui sont reconnus exister aussi bien à l'égard des libertés résultant des principes généraux de notre droit que de celles qui sont organisées par une loi spéciale. C'est ainsi qu'à l'encontre du droit de propriété il est admis que le maire peut faire saisir des marchandises insalubres. C'est ainsi également qu'il peut interdire une réunion de nature à provoquer des troubles que l'autorité ne serait pas en état de réprimer. Le pouvoir de police peut donc se superposer à la loi qui organise une liberté publique. Si la rédaction de

Défective est de nature à constituer un danger pour la moralité publique, le Conseil d'Etat, dans l'exercice de son droit de contrôle, doit considérer les arrêtés attaqués comme réguliers.

Conformément à ces conclusions, le Conseil d'Etat a rejeté les requêtes dirigées contre les arrêtés du maire de Laval et du maire de Nancy, en faisant précéder son arrêt des considérants suivants qu'il importe de noter :

« Considérant que la liberté de commerce proclamée par l'article 7 de la loi des 2-17 mars 1791 ainsi que la liberté de la presse organisée par la loi du 28 juillet 1881 doivent se concilier avec l'exercice des pouvoirs de police et que les restrictions qui peuvent y être apportées comme conséquence des mesures prises dans l'intérêt de l'ordre public ne constituent pas des violations des dispositions législatives invoquées ;

« Considérant que par l'arrêté attaqué le maire de Laval (ou de Nancy) s'est borné à interdire l'exposition publique ainsi que la vente ou l'offre sur la voie publique de publications au nombre desquelles se trouve le journal *Défective* ; que les motifs sur lesquels l'arrêté est fondé ne peuvent être regardés comme étrangers à l'ordre public et qu'ils justifient dans les circonstances de l'affaire les mesures prises à l'égard de *Défective*.

« En conséquence le Conseil d'Etat a conclu au rejet des requêtes et par suite a validé les arrêtés des maires de Laval et de Nancy ».

Nous voyons par conséquent que l'autorité municipale peut user de ses pouvoirs de police pour interdire le colportage des imprimés soit dans un but d'ordre public, soit dans un but d'hygiène ou d'esthétique, soit enfin dans un but de moralité publique.

Et dans le dernier arrêt étudié nous venons de voir que l'autorité municipale peut même faire usage de ses pouvoirs à l'encontre de la liberté de la presse.

Dans quelle limite ? Tout est alors question de mesure, d'appréciation, de circonstances : cette appréciation d'ailleurs appartient tout entière à la juridiction administrative en vertu de la séparation des pouvoirs, sous réserve que l'autorité de police ait agi comme autorité administrative et non pas comme autorité spécialement investie de pouvoirs judiciaires.

Cas spécial de la vente dans les kiosques.

Ce n'est pourtant pas toujours aux pouvoirs de police que les autorités municipales doivent faire appel pour restreindre ou même interdire la vente de certains imprimés. Il se peut en effet qu'ils aient des droits qu'ils tiennent d'autres sources que celles précédemment vues, et c'est en particulier le cas à l'égard des journaux et imprimés mis en vente dans les kiosques concédés par la ville de Paris sur la voie publique, pour lesquels le préfet est investi de pouvoirs spéciaux qu'il tient du cahier des charges de concession, dont l'article 8 est ainsi rédigé :

Article 8. Vente dans les kiosques. Il est interdit d'exercer dans le kiosque d'autre commerce que celui autorisé par la permission.

En ce qui concerne les journaux, seule est autorisée dans les kiosques la vente des journaux et des publications périodiques. Sont notamment interdites l'exposition et la vente de toutes publications, brochures, images, illustrations qui seraient considérées par l'administration comme contraire à la décence, aux bonnes

mœurs, ou à l'ordre public. Pour ces dernières publications les tenancières devront se conformer immédiatement aux indications qui leur seront données par les agents de l'administration.

Et ce n'est pas seulement le préfet de la Seine, autorité concédante, mais également le préfet de police qui a qualité pour intervenir.

CHAPITRE II

SAISIE

A. De l'interdiction de la saisie

Nous avons dit qu'il y avait des degrés dans l'inter-
vention de l'administration et que souvent elle ne se
bornait pas à une simple interdiction de vente et de
colportage. En effet, étant donné l'importance des buts
pour la protection desquels l'autorité administrative
dispose de pouvoirs spéciaux, il est nécessaire qu'elle
puisse se servir d'autres moyens d'action au cas où la
simple interdiction de vente s'avèrerait insuffisante.
Qu'arrive-t-il en effet si le colporteur passe outre à
l'interdiction ? Il commet une contravention de la
compétence du tribunal de simple police (471, 65^e Code
pénal) et est passible d'une amende, en cas de récidive
de prison.

Est-ce suffisant pour garantir de toute atteinte ou
l'ordre public ou la moralité publique ?

Evidemment non, étant donné le caractère particulier
du délit de presse : c'est en effet un délit successif, c'est-
à-dire constitué par un acte prolongé, la publication en-
traînant sans cesse de nouvelles conséquences et étendant

indéfiniment le cercle de son action nuisible ; l'on ne pourra donc faire cesser la perpétration du délit et l'empêcher de produire de nouveaux effets que si l'on parvient à *retirer l'écrit de la circulation* : ce que l'on nomme la *saisie*.

On comprend maintenant l'intérêt considérable et spécial de la saisie en matière de presse. Par elle on pourra peut-être rendre le délit inoffensif pour la société ou du moins en réduire notablement les atteintes. Si au contraire on se borne à sévir contre le délinquant, contre l'homme, l'écrit laissé libre n'en continuera pas moins à exercer son action nuisible.

D'où l'utilité de pouvoir procéder à la saisie avant jugement, car elle ne sera efficace qu'autant que des amateurs éventuels seront par elle empêchés d'acheter les imprimés.

La saisie préventive est donc une mesure de préservation sociale consistant à soustraire au public par anticipation sur le jugement ou même en dehors de toute poursuite judiciaire, l'agent présumé du mal, incarné dans un stock de feuilles imprimées ou dans une publication quelconque.

Il convient de voir quel est l'usage que firent de cette saisie les différents gouvernements du siècle précédent, avant d'étudier notre législation actuelle.

Sous le *Consulat et l'Empire* existe le type de saisie le plus dur, le plus restrictif des libertés de l'individu : en ce qu'elle est confiée à l'autorité administrative, soit à la police, soit à des fonctionnaires spéciaux ; en ce que cette saisie ainsi opérée administrativement a lieu à titre définitif, sans qu'intervienne ultérieurement le pouvoir judiciaire ; enfin en ce qu'elle a lieu généralement

avant la publication ce qui fait échapper l'administration au contrôle d'ailleurs purement moral que le public pourrait exercer sur ses décisions s'il connaissait l'ouvrage.

Le régime des journaux était établi par l'arrêté du 27 nivôse an VIII qui soumettait les journaux politiques à la discrétion du gouvernement qui pouvait les suspendre, les supprimer, les saisir à son gré, même avant toute publication. Le régime des livres n'était pas moins sévère puisqu'avant 1810 c'était la police qui possédait la haute main sur la librairie comme sur la presse et le décret du 5 février 1810 est venu établir la censure officielle exercée par la direction générale de l'imprimerie concurremment avec la police.

C'est par l'établissement de la liberté de la presse et par l'organisation du répressisme à la place du préventisme, que la *Restauration* a fait œuvre originale.

Les lois du 26 mai 1819 et du 25 mars 1822 inaugurent une nouvelle espèce de saisie : la saisie préventive judiciaire à raison de délits proprement dits contenus dans l'écrit qui est l'objet d'une poursuite. L'autorité compétente pour ordonner la saisie est le juge d'instruction, et cette saisie ne peut intervenir qu'après la publication.

Avec le second Empire nous assisterons à une renaissance de la saisie administrative du Premier Empire, avec l'impossibilité pratique de recourir devant les tribunaux contre les auteurs d'une saisie illégale, à cause de l'article 75 de la Constitution de l'an VIII encore en vigueur à cette époque.

Après ce rapide coup d'œil jeté sur les régimes antérieurs, il convient de se demander si la saisie préventive était compatible avec l'existence d'un régime de

liberté, tendant à garantir les particuliers contre tout arbitraire des pouvoirs publics.

Il sera nécessaire ici de faire une distinction selon que la saisie préventive présente un caractère judiciaire ou au contraire un caractère purement administratif, c'est-à-dire selon qu'elle sera ordonnée par les autorités judiciaires ou par des autorités administratives.

Il semblerait que seule la première sorte de saisie fut en accord avec les principes généralement admis. Toutefois nous avons assisté sur ce point à une évolution.

Que prévoit la *législation actuelle* ?

Par réaction contre l'arbitraire du Second Empire, la loi du 25 juillet 1881 a aboli en principe toute saisie préventive. L'article 49 n'a laissé subsister qu'une saisie conditionnelle et limitée à 4 exemplaires qui présente les caractères suivants : d'être une saisie à raison du contenu et non pas une saisie pour contravention, en second lieu les 4 exemplaires qui auront été saisis devront être restitués après le jugement même en cas de condamnation.

Etait-ce suffisant pour garantir contre tous les abus qui peuvent se commettre par la voie des imprimés, portant atteinte à l'ordre public ou à la morale publique ? Evidemment non. Aussi des dérogations importantes sont-elles venues corriger ce principe d'absence de toute saisie préventive. Certaines de ces exceptions seront prévues par des lois spéciales, visant tels et tels cas bien déterminés. D'autres exceptions résultent de l'emploi par l'administration des pouvoirs spéciaux conférés par des lois à caractère général.

B. Exceptions prévues par des lois spéciales

Saisies judiciaires

Nous avons dit que la saisie préventive existant dans la législation antérieure n'était même plus autorisée.

En effet l'article 49 de la loi de 1881 dans sa forme originale interdisait la saisie, sauf le cas où la formalité du dépôt d'un certain nombre d'exemplaires prévu aux articles 3 et 10 n'avait pas été observée : le juge d'instruction et encore seulement après que le ministère public eut requis une information pouvait alors saisir les exemplaires du journal.

La saisie prévue était essentiellement une saisie *judiciaire*. Mais la liberté complète établie par la loi de 1881 pouvait avoir des conséquences trop graves, pour qu'on n'essayât pas de l'atténuer en y apportant des exceptions par voie législative.

Les cas exceptionnels de saisie qui seront dès lors autorisés seront des saisies judiciaires.

Deux dangers menaçaient la morale publique et l'ordre public en profitant de l'extrême liberté accordée par la loi de 1881 : c'étaient la littérature et les imprimés pornographiques d'une part, et d'autre part les écrits subversifs de la propagande anarchiste. Contre ces dangers il était nécessaire de lutter avec les moyens appropriés et efficaces c'est-à-dire de rétablir la saisie, en lui conservant toutefois son caractère judiciaire, par mesure de garantie.

a) *Législation anti-pornographique*

La même loi du 29 juillet 1881 qui abolissait toute saisie préventive, prévoyait pourtant dans son article

28 des mesures spéciales pour réprimer les outrages aux bonnes mœurs.

Dessins, gravures, emblèmes autres que écrits et imprimés.

a) Si l'outrage aux bonnes mœurs était commis au moyen de dessins, de gravures, peintures, emblèmes ou images obscènes le paragraphe 2 de l'article 28 ordonnait la *saisie* après dépôt et sans limitation de tous ces objets qui avaient été exposés au regard du public, mis en vente, colportés ou distribués. Donc c'est bien un rétablissement de la saisie préventive. Mais cette disposition ne concernait que les objets autres que les écrits et les imprimés.

Livres.

b) Qu'advenait-il de ces derniers sous l'empire de la loi de 1881 ?

L'article 28 prévoyait que tout délit commis par la voie des écrits ou des imprimés, était de la compétence de la Cour d'assises, et en conséquence soumis à l'application de l'article 49 de la loi de 1881.

1) Or cet article 49 ne permet comme saisie préventive qu'une saisie conditionnelle et limitée à 4 exemplaires comme nous l'avons déjà vu.

2) Une autre disposition de l'article 49 permettait à la Cour d'assises qui prononçait une condamnation à raison d'un outrage aux bonnes mœurs commis par le livre, d'ordonner la saisie et la suppression ou la destruction de tous les exemplaires du livre condamné qui seraient mis en vente, distribués ou exposés aux regards du public.

Toutefois cette mesure est maintenant sans grand

intérêt, la loi du 16 mars 1898 ayant fait de cette continuation de la publication après la condamnation un délit spécial et permettant de saisir et de détruire les exemplaires ainsi rendus publics.

Cette législation n'était vraiment pas assez sévère pour empêcher les atteintes à la morale publique.

Elle n'est plus applicable actuellement qu'au *livre* seul, une nouvelle législation étant intervenue pour réprimer les délits commis par des écrits ou imprimés autres que le livre.

Le livre obscène ne peut donc toujours être saisi préventivement que dans les limites de l'article 49, paragraphe 1, à moins qu'il n'ait été déjà condamné.

Ecrits, imprimés autres que le livre.

c) En ce qui concerne les écrits et les imprimés autres que le livre des lois spéciales sont venues permettre d'en réprimer les abus en faisant usage de la saisie préventive.

La première en date de ces lois fut la loi du 2 août 1882 dont l'article 1^{er} a pour but d'atteindre le délit d'outrage aux bonnes mœurs soumis par la vente, l'offre, l'exposition, l'affichage ou la distribution des écrits et imprimés autres que le livre.

Les lois du 16 mars 1898 et du 7 avril 1908 sont ensuite venues aggraver les dispositions de la loi de 1882.

Et l'article 1^{er} paragraphe 5 de la loi porte que tous les écrits, dessins, affiches incriminés ainsi que les objets ayant servi à commettre le délit seront saisis ou arrachés. Le droit de saisie est donc expressément affirmé.

Mais il résulte en outre des dispositions de l'article 3 de la loi de 1882, qui donne compétence au tribunal correctionnel pour tous les délits commis en cette matière

et qui dit que la procédure sera suivie conformément aux règles du droit commun fixées par le Code d'instruction criminelle.

Par suite, en vertu de l'article 35 de ce Code, le juge d'instruction peut procéder à la saisie de tout ce qui paraît avoir servi à commettre le délit, ainsi que tout ce qui paraît en avoir été le produit, enfin de tout ce qui peut servir à la manifestation de la vérité.

La saisie a pour but :

1° de constater le délit, et

2° d'empêcher la propagation des écrits, dessins obscènes. Le magistrat pourra donc saisir non seulement les exemplaires écrits ou imprimés, mais aussi la composition et les planches.

Enfin l'arrestation préventive est permise : les prévenus peuvent être placés sous mandat de dépôt ou d'arrêt conformément au droit commun.

Quant aux écrits ou imprimés délictueux qui ont été saisis ou arrachés, le tribunal a l'obligation d'en ordonner la destruction par le jugement de condamnation.

Telles sont donc actuellement encore les mesures légales permises aux autorités pour réprimer les outrages aux bonnes mœurs commis par le colportage d'objets ou d'imprimés obscènes. Ces moyens permettent de retirer aussitôt de la circulation tous les ouvrages délictueux et d'en empêcher ainsi la propagation : exception faite pour le livre qui continue à bénéficier maintenant d'un régime de faveur par rapport aux autres imprimés. Néanmoins comme en cette matière ce sont surtout des brochures, des cartes postales et non des livres qui sont distribués ou proposés, on peut considérer que le but poursuivi est pleinement atteint.

b) *Législation anti-anarchiste*

a) Au moment des attentats et complots anarchistes à Paris, qui soulevèrent à juste titre l'émoi et l'indignation unanimes de l'opinion publique, il apparut que non seulement les lois n'avaient pas prévu une répression suffisante, mais qu'en outre il était beaucoup plus efficace, au lieu de les réprimer après coup, de les empêcher de se produire en adoptant les moyens appropriés.

En conséquence des modifications furent apportées à la loi de 1881 par la loi du 12 décembre 1893 qui est venue ajouter un paragraphe nouveau à l'article 49.

Désormais la saisie préventive peut s'exercer sur les écrits et imprimés, sur le livre y compris, dans les cas prévus aux articles 24 et 25 de la loi de 1881, c'est-à-dire lorsqu'il y a provocation aux crimes et délits et en général à tous les actes criminels ou anarchistes tendant à bouleverser l'ordre établi et également on peut saisir tous les imprimés provoquant les militaires à la désobéissance

La saisie est d'ailleurs soumise aux règles du droit commun de l'article 35 du Code d'instruction criminelle que nous avons déjà examinées.

b) Protection des chefs d'Etat et agents diplomatiques étrangers.

Une autre sorte de délits devait retenir l'attention du législateur, concurremment avec la propagande anarchiste, c'étaient les délits d'offense contre les chefs d'Etat et les agents diplomatiques étrangers, commis par la voie de la presse.

Dans l'intérêt des rapports du gouvernement français avec l'étranger, et de façon à empêcher tout acte nuisible

à la conduite déjà si délicate de notre diplomatie, il importait de pouvoir arrêter rapidement la diffusion, de tout imprimé susceptible d'offenser les chefs d'Etats ou les agents diplomatiques étrangers.

La loi du 16 mars 1893 est venue sur ce point accorder les pouvoirs nécessaires, en modifiant les articles 45 et 60 de la loi de 1881. Elle a en effet déferé au tribunal de police correctionnelle les délits d'outrages de cette catégorie qui étaient auparavant, selon la loi de 1881, de la compétence de la cour d'assises, et elle autorise expressément la saisie des écrits ou imprimés et l'arrestation préventive des inculpés, conformément d'ailleurs aux règles de l'article 35 du Code d'instruction criminelle.

A quelles conditions pourra-t-on ainsi faire application du droit de saisie ?

Il faut que l'imprimé soit de nature à offenser un chef d'Etat ou agent diplomatique étranger et par chef d'Etat il faut entendre tout chef du pouvoir exécutif, quel que soit son titre, pourvu qu'il ait été reconnu comme tel par le gouvernement français, mais seulement tant qu'il est au pouvoir.

Sont considérés comme offenses les articles qui concernent les actes de leur vie privée aussi bien que de leur vie publique, même lorsqu'ils sont antérieurs à leur avènement ou à leur investiture. Il en est de même pour l'agent diplomatique étranger sans que l'on ait à rechercher s'il est attaqué dans sa vie privée, ou si l'outrage se rapporte à ses fonctions ou à sa qualité.

La poursuite a lieu soit à la requête du chef de l'Etat offensé, ou de l'agent diplomatique outragé, suivant le cas, soit d'office par le ministère public sur la demande adressée par le chef d'Etat ou agent diplomatique au

ministre de la Justice, par l'intermédiaire du ministre des Affaires étrangères.

Le décret-loi du 30 octobre 1935 est venu étendre cette protection aux chefs des gouvernements et aux ministres des Affaires étrangères des pays étrangers.

Il y a eu quelques applications de cette saisie des imprimés pour offense à des chefs d'Etats étrangers. Le sultan Abd-ul-Hamid a demandé de poursuivre et accessoirement de saisir les journaux qui, à l'occasion des massacres d'Arméniens l'avaient qualifié de « Sultan Rouge ».

A propos de l'exécution à Barcelone de l'anarchiste Ferrer, certains journaux français s'étaient exprimés sans déférence pour Alphonse XIII, ou même avaient fait entendre de violentes protestations ; l'ambassadeur d'Espagne prit sur lui d'inviter le gouvernement à ouvrir une information pour délit d'offense envers le roi d'Espagne : il fut d'ailleurs désavoué par le roi lui-même.

Enfin, c'est la dernière en date de ces applications qui eut le plus grand retentissement. Le 22 février 1936, le *Journal* dans son supplément *Journal Magazine* publiait un article sur la vie sentimentale du Führer : « *Les amours secrètes du chancelier Hitler* ». Sur la demande du gouvernement allemand, une instruction judiciaire fut ouverte ; l'ouverture de cette instruction n'avait d'ailleurs pour objet que de justifier la saisie des exemplaires sortis. En effet, conformément aux règles du Code d'instruction criminelle, la saisie n'est légale que si elle est suivie d'une poursuite judiciaire. Le gouvernement a donc fait ouvrir une information. Le procureur de la République a fait son réquisitoire et

le juge d'instruction a ordonné la saisie. Le juge n'a pas d'ailleurs ordonné d'apporter dans son cabinet le tirage entier. Et le gouvernement, couvert par l'intervention du juge d'instruction, a fait interdire la vente du numéro par tous les préfets.

Mais une fois la saisie effectuée, l'instruction n'allait pas plus loin. Néanmoins l'affaire produisit une vive émotion.

Mais il faut noter que ce sont des cas exceptionnels et nettement délimités où le juge d'instruction possède ainsi le pouvoir de saisir toute l'édition ou tout le numéro.

Les saisies préventives que nous venons d'examiner sont toutes préalables à des poursuites devant l'autorité judiciaire. C'est pourquoi nous disons qu'elles ont un caractère *judiciaire*.

En effet les imprimés dont des lois spéciales sont venues permettre la saisie, contenaient en eux-mêmes un délit nettement classé et défini, qui les rendait passibles de poursuites devant l'autorité judiciaire.

Mais peut-il exister chez nous, indépendamment de toute poursuite devant l'autorité judiciaire, des saisies exercées par les agents de l'administration uniquement dans un but d'ordre public ? Est-ce compatible avec notre régime, avec notre législation ?

La saisie administrative existe-t-elle toujours actuellement ? sous réserve naturellement de la possibilité de se pourvoir devant le Conseil d'Etat contre les actes de l'administration.

C'est ce qu'il convient de voir maintenant à la lumière de la jurisprudence du Tribunal des conflits en la matière.

C. La saisie administrative

Il avait semblé jusqu'à ces dernières années que non seulement la saisie administrative manquait de base légale, mais qu'en plus elle était contraire à l'esprit et aux tendances générales de notre législation sur la presse.

Il résulte notamment des articles 5 et 20 de la loi de 1881 que la publication et la distribution des journaux sont libres, ne peuvent être soumises à aucune autorisation préalable, ce qui est bien caractéristique d'une liberté publique ; l'autorité administrative ne peut intervenir préventivement ; si l'exercice de la liberté donne lieu à des abus ceux-ci peuvent seulement être réprimés *a posteriori* par les soins de l'autorité judiciaire.

On pouvait donc poser en principe que lorsque l'autorité administrative faisait saisir un journal, elle agissait nettement en violation de la loi.

D'ailleurs en application de ce principe plusieurs décisions du Tribunal des conflits, remontant il est vrai au 25 mars 1889, condamnaient sans réserve toute saisie administrative d'un journal.

La seule saisie admise par le Tribunal des conflits était la saisie de l'article 89 du Code d'instruction criminelle, mais saisie qui est toujours inséparable de poursuites judiciaires comme nous l'avons vu précédemment.

Tel était l'état de la jurisprudence, lorsque par une décision en date du 8 avril 1935, le Tribunal des conflits a marqué une évolution très nette dans sa façon de voir en admettant la légalité, dans certaines *circonstances exceptionnelles*, de la saisie administrative d'un journal.

Il s'agissait en l'occurrence d'un conflit élevé par le préfet de Seine-et-Oise, qui avait été assigné devant le Tribunal civil de Versailles par le journal *l'Action Française* pour saisie de ce journal au matin du 7 février 1934.

Il est indispensable de citer ici les termes mêmes de la décision du Tribunal des conflits :

« Les attributions conférées aux maires et à Paris au préfet de police en vue du maintien du bon ordre et de la sûreté publique ne comportent pas le pouvoir de pratiquer, par voie de mesure préventive, la saisie d'un journal,... *à moins qu'il ne soit justifié que cette saisie était indispensable pour assurer le maintien ou le rétablissement de l'ordre public.*

« Ainsi, faute de cette justification, constitue une voie de fait la saisie ordonnée par le préfet de police, d'un journal, partout où il sera mis en vente, tant à Paris qu'en banlieue (dans tous les kiosques, dépôts, entre les mains des vendeurs sur la voie publique) ; le caractère de voie de fait reconnu à la saisie entraîne la compétence de l'autorité judiciaire pour connaître de l'action en indemnité intentée contre le préfet ».

Il convient d'examiner maintenant comment le Tribunal des conflits a été amené à reconnaître la légalité de la saisie administrative dans certaines circonstances exceptionnelles.

Mais il faut tout de suite attirer l'attention sur la première phrase de la décision du Tribunal qui déclara que dans des circonstances *normales*, c'est-à-dire l'absence de troubles sur la voie publique, si un préfet ordonnait des saisies de journaux, la saisie serait manifestement illégale, l'atteinte à la liberté de la presse flagrante et

seule la loi de 1881 serait en cause et non pas ses pouvoirs de police, ce qui ne change rien en définitive à la jurisprudence antérieure.

C'est l'introduction du second membre de phrase qui marque en la matière toute l'évolution :

« A moins qu'il ne soit justifié que cette saisie était indispensable pour assurer le maintien ou le rétablissement de l'ordre public ».

La jurisprudence du Tribunal des conflits qui condamnait autrefois *sans réserve* toute saisie administrative de journal, l'admet aujourd'hui dans certaines circonstances exceptionnelles.

On sait que l'exercice de toute liberté publique peut faire l'objet d'une réglementation de police, car les autorités administratives ne doivent pas manquer à leur mission d'assurer l'ordre public et peuvent être amenés à prendre des mesures restrictives des libertés publiques. Ces mesures peuvent être jugées légales lorsqu'elles étaient nécessaires au maintien de l'ordre public. La jurisprudence l'admet sans hésiter lorsque ces mesures ont consisté par exemple dans des interdictions de police.

Mais ce qui rend, dans l'hypothèse d'une saisie de journaux la question beaucoup plus délicate, c'est que la saisie n'est pas comme une interdiction de police, une décision administrative sanctionnée par les peines de police de l'article 471, 15° du Code pénal, mais une mesure d'exécution, une mesure qui va jusqu'à l'exécution matérielle par la force. Ce dernier trait fournit le critère de la légalité d'une telle mesure : celle-ci doit être rangée dans la catégorie plus générale des mesures d'exécution forcée par la voie administrative et c'est

à la lumière des principes posés par le commissaire du gouvernement dans ses conclusions sur l'affaire de la société immobilière de Saint-Just (Conflit 2 déc. 1902) que l'on peut juger de sa légalité.

Il exige 4 conditions pour que l'exécution forcée par voie administrative soit légale :

1° Il faut que l'opération administrative pour laquelle l'exécution est nécessaire, ait sa source dans un texte de loi précis. En matière de saisie de journaux ce texte de loi ne peut être que les dispositions imposant aux autorités municipales et préfectorales la tâche d'assumer à tout moment le maintien de l'ordre.

2° Il faut que par suite de résistance à la loi ou à l'acte de puissance publique il y ait lieu à exécution forcée. En matière de presse, la résistance à la loi ne peut se trouver que dans des articles invitant les citoyens à la résistance ouverte, voire même armée, contre les lois et l'autorité régulière.

3° Il faut que l'absence de sanctions pénales rende nécessaire l'exécution par la voie administrative. Dans des circonstances troublées, des articles de presse incendiaires peuvent créer par eux-mêmes des maux irréparables et des sanctions pénales contre les journalistes coupables risquent d'intervenir une fois le mal consommé.

4° Enfin il faut que les mesures d'exécution forcée tendent uniquement dans leur objet immédiat à la réalisation de l'opération prescrite par la loi. Appliqué à la saisie de journaux ce principe devient la règle suivante : la saisie doit être limitée strictement aux hypothèses où la mise en vente du journal crée directement un risque grave de trouble pour l'ordre public et ceci à la fois dans l'espace et dans le temps ; la saisie est illégale lorsqu'elle

est faite dans des lieux où les excitations de presse ne risquent pas de pousser les citoyens à troubler l'ordre, en raison, par exemple de l'éloignement de ces lieux ; elle est encore illégale si elle est faite à un moment où ces excitations ne risquent plus de provoquer de désordres, le calme étant dans l'intervalle revenu dans les esprits.

On peut donc conclure qu'en général la saisie des journaux est illégale, sauf si par exception toutes les conditions mises par la jurisprudence du Tribunal des conflits à la légalité des mesures d'exécution forcée se trouvaient réunies.

Quels sont les recours dont disposent les particuliers lésés par une saisie administrative ? Et devant quelle juridiction porter ces recours ?

a) *Si la saisie administrative réunit toutes les conditions de légalité* exigées par la jurisprudence du Tribunal des conflits, la mesure est une mesure administrative, prise par le préfet de police ou le maire en exécution de ses pouvoirs publics et par conséquent soumise au recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat en exécution du principe de la séparation des pouvoirs et de la compétence de la juridiction administrative. Pourtant ce point même a été contesté.

« Considérant que la saisie des journaux ou autres écrits politiques est réglée par la loi de 1881, qu'il appartient à l'autorité judiciaire de statuer dans tous les cas sur la validité des saisies de ces écrits, sur les dommages qu'elles ont pu entraîner, ainsi que sur les exceptions qu'elles pourraient comporter » : tels étaient les termes exacts d'une des décisions du Tribunal des conflits en 1889.

Il semble que le Tribunal des conflits ait voulu dire

que depuis la loi de 1881, en cas de saisie de journaux, pour quelque motif que ce soit, la matière est judiciaire. Les tribunaux judiciaires sont seuls compétents pour toute revendication de propriété, de même ils seraient seuls compétents pour toute atteinte à la liberté de la presse.

Mais le fait qu'une liberté est prévue et organisée par la loi et sanctionnée en cas d'atteinte par les tribunaux judiciaires, ne suffit pas, sans autres considérations, en premier lieu pour faire obstacle aux pouvoirs de police que l'administration tient d'autres lois ; en second lieu pour entraîner la compétence judiciaire à l'exclusion de la compétence administrative pour l'appréciation de la régularité de l'usage de ces pouvoirs de police lorsqu'ils se heurtent à cette liberté reconnue et organisée par la loi.

Il en résulte que l'autorité de police n'est pas désarmée lorsqu'elle se heurte à telle ou telle liberté individuelle, même formellement consacrée par la Constitution, parce que les pouvoirs de police sont forcément des restrictions à ces libertés. Les pouvoirs des préfets et des maires varieront toutefois avec la nécessité plus ou moins grande d'assurer l'ordre en raison des circonstances de temps et de lieu et en sens inverse avec le souci plus ou moins grand qu'aura eu le législateur d'assurer le respect plus ou moins étendu de telle ou telle liberté. Mais ce sera, sauf texte spécial, *à la juridiction administrative qu'il appartiendra dans chaque cas de délimiter ces pouvoirs*, sous réserve que l'autorité de police ait agi comme autorité administrative et non pas comme autorité spécialement investie de pouvoirs judiciaires, et c'est ainsi que le Conseil d'Etat se déclare incompétent pour connaître d'actes de saisie accomplis par des com-

missaires de police agissant en qualité d'officier de police judiciaire, soit pour en apprécier la légalité, soit pour statuer sur des actions en dommages-intérêts.

Le commissaire du gouvernement, dans l'arrêt du Tribunal des conflits de 1935, concluait en conséquence à la compétence des tribunaux administratifs pour connaître d'une saisie administrative présentant les caractères de légalité exigés.

b) Mais dans le cas d'une saisie administrative d'un journal, supposée par hypothèse *illégale*, cette saisie constitue-t-elle une *voie de fait*, entraînant par conséquent la *compétence judiciaire* ?

Il est évident que dans des circonstances *normales*, en l'absence de troubles sur la voie publique si un préfet ordonne des saisies de journaux, seule la loi de 1881 serait en cause, et non pas ses pouvoirs de police. L'atteinte à la liberté de la presse serait tellement flagrante qu'il n'y aurait pas de doute sur la compétence judiciaire fondée sur la faute professionnelle tellement lourde qu'elle constituerait une *voie de fait*.

Mais toute saisie d'un journal n'est pas une *voie de fait*.

Et dans des circonstances exceptionnelles, la saisie préventive d'un journal contenant des appels à la violence et au désordre, sinon à l'émeute, n'apparaît plus en effet comme une fin, mais seulement comme un moyen d'assurer l'ordre. Le préfet ne saisit que pour empêcher les troubles de se développer sur la voie publique : ce n'est plus la loi de 1881 qui est en cause, mais c'est la question de l'étendue de ses pouvoirs de police, donc *compétence administrative*.

Dans le cas particulier qui nous a servi d'exemple

relatif à la saisie de l'*Action Française* au matin du 7 février 1934, qu'a-t-il été décidé par le Tribunal des conflits ? Le tribunal a jugé que la saisie de l'*Action Française* n'avait pas eu le caractère limité adapté aux nécessités immédiates qui conditionnait l'acte de police.

Ce n'est pas le fait d'avoir conduit au poste les vendeurs sur la voie publique qui a constitué la voie de fait : la police est en effet nécessairement accompagnée d'actes matériels et dans l'espèce l'exécution d'office paraissait indispensable.

Mais l'ordre de saisie était conçu dans des termes tels que la saisie devait avoir lieu partout où le journal était mis en vente, sans distinction entre les kiosques concédés, la voie publique, ou tout dépôt quelconque. C'est cette généralité qui, en donnant des doutes sur la légalité de l'ordre, a rendu alors la question de compétence particulièrement délicate.

Le préfet de police semblait avoir voulu saisir le journal, non pas pour empêcher une répercussion immédiate de la vente du journal sur l'ordre public dans des endroits déterminés, mais pour empêcher la diffusion de certains articles.

Dans ce cas, la mesure de police s'effaçait, il ne subsistait plus que la violation de la liberté de la presse. Cette saisie générale, malgré les circonstances exceptionnelles du 7 février 1934, a constitué une illégalité telle que le tribunal a jugé qu'il était en présence d'une voie de fait avec compétence judiciaire, le principe de la séparation des pouvoirs ne jouait plus, et la voie de fait ne peut jamais être un acte administratif.



Tels sont les différents moyens que peut employer l'administration pour limiter le colportage des imprimés : ils vont depuis les simples restrictions par voie d'interdictions de vente dans des endroits déterminés, jusqu'aux pouvoirs tout récemment reconnus de faire saisir les imprimés dans certaines circonstances.

Ces moyens s'appliquent à la généralité des imprimés, du moins à tous les imprimés français en langue française, car vis-à-vis de certaines catégories spéciales d'imprimés, de journaux, l'administration dispose d'armes beaucoup plus efficaces.

Et nous voulons parler ici des journaux ou écrits périodiques étrangers, ou publiés en France en langue étrangère.

APPENDICE I

De la condition des journaux ou écrits périodiques étrangers ou publiés en France en langue étrangère

Les journaux et les écrits périodiques imprimés et publiés à l'étranger échappent nécessairement à l'application des mesures de police édictées à l'égard des journaux et des écrits périodiques publiés en France.

En principe ils peuvent librement circuler en France ; mais l'article 14 de la loi de 1881 permet au gouvernement d'interdire leur circulation sous certaines conditions, lorsque cette mesure paraît nécessaire.

Que faut-il entendre par la dénomination « d'étrangers » ? Il faut y comprendre les journaux et les écrits périodiques qui sont hors du territoire français, alors même qu'ils sont rédigés en langue française et par des écrivains français.

Quant aux journaux imprimés en France en langue étrangère, ils sont soumis à toutes les obligations imposées aux autres journaux français.

De plus la loi du 22 juillet 1895 les a assimilés aux journaux étrangers au point de vue de leur circulation en France et toutes les dispositions de l'article 14 de la loi de 1881 leur sont donc applicables.

D'après une récente décision du Conseil d'Etat (8 février 1935 : Bouchemal Ahmed — D.N. 1935, p. 290) les

journaux publiés en langue arabe doivent être compris au nombre des journaux de langue étrangère.

Il existe deux sortes d'interdiction :

1° L'interdiction complète de circulation d'un journal ne peut être prononcée que par une décision prise en Conseil des ministres, spécialement en vue de ce journal. L'interdiction ainsi prononcée subsiste tant qu'elle n'a pas été expressément levée par une nouvelle décision du Conseil des ministres.

2° Mais c'est au ministre de l'Intérieur qu'il appartient d'interdire par une décision spéciale la circulation en France d'un numéro déterminé d'un journal étranger.

C'est ainsi par exemple qu'en date du 7 janvier 1938, un arrêté du ministre de l'Intérieur a interdit sur toute l'étendue du territoire français la circulation, la mise en vente et la distribution des journaux italiens : la *Stampa* et la *Gazzetta del Popolo*.

L'interdiction de circulation peut être prononcée à l'égard de toutes les publications périodiques étrangères, non seulement quand elles traitent de questions politiques ou d'économie sociale, mais encore lorsqu'elles ont un caractère purement scientifique ou littéraire.

La loi a prévu que la mise en vente ou la distribution de ces journaux faites sciemment au mépris de l'interdiction qui aura été prononcée, serait punie d'une amende de 50 à 500 francs. C'est donc au colporteur à faire attention. Mais ce que l'article 14 de la loi de 1881 punit, c'est la mise en vente et la distribution : par suite l'introduction en France n'étant pas expressément prévue, ne constitue pas un délit spécialement punissable.

Toutefois, bien que l'article 14 ne le dise pas expressément, le gouvernement a le droit d'arrêter à la frontière

et de saisir sur le territoire français les numéros d'un journal qui ont pénétré au mépris de la décision du Conseil des ministres, ou de l'arrêté du ministre de l'Intérieur.

Il y a une ultime conséquence qui concerne plus particulièrement et plus dangereusement les colporteurs de journaux étrangers :

C'est que la règle posée dans l'article 42 de la loi de 1881 d'après laquelle la poursuite à l'égard des crimes et délits de presse doit être exercée contre les personnes considérées comme auteurs principaux dans un ordre déterminé, ne s'applique pas au cas où les crimes et délits de presse ont été commis dans un journal imprimé et publié en pays étranger : par suite c'est le vendeur ou le distributeur, et non le gérant qui doit être poursuivi comme auteur principal.

La loi munit donc le gouvernement de la plénitude des pouvoirs en cette matière. Il est également le seul juge de savoir si tel ou tel journal doit être interdit et comme c'est là un acte de gouvernement, aucun recours ne saurait être admis.

Il était indispensable d'attribuer ces pouvoirs au gouvernement, car il faut qu'il soit en mesure de défendre énergiquement et rapidement le pays contre des propagandes ou des attaques venant de l'étranger et inadmissibles non seulement à cause de l'atteinte qu'elles portent à la dignité nationale, mais aussi par les effets nuisibles dont elles peuvent être cause.

Sur ce point d'ailleurs la loi de 1881 diffère très peu du régime établi par le décret des 17-23 février 1852 où il était dit dans l'article 2 que les journaux politiques ou d'économie sociale publiés à l'étranger ne peuvent circuler qu'en vertu d'une autorisation du gouvernement.

Dans notre régime, le principe c'est la liberté de circulation, sans nécessité d'autorisation, jusqu'au jour où le gouvernement juge nécessaire d'interdire la circulation.

Mais alors que certains pays étrangers font un grand usage de l'interdiction de journaux publiés hors de leurs frontières, il faut louer ici la sagesse de nos gouvernements, qui ont toujours fait prévaloir les idées de liberté, en ne faisant de leurs pouvoirs en cette matière qu'un usage strictement limité aux nécessités.

APPENDICE II

Régime du colportage en Indo-Chine

Décret du 4 octobre 1927

Le régime du colportage que nous venons d'étudier en détail, a été rendu applicable aux colonies en même temps que la loi de 1881 qui l'instituait avec les modifications subséquentes qui y furent apportées.

Pourtant en ce qui concerne l'Indo-Chine, une réglementation nouvelle est intervenue par le décret du 4 octobre 1927.

Tout d'abord, quant au colportage proprement dit, le décret confie au gouverneur général le soin d'édicter les règles de la profession de colporteur et prévoit des peines de simple police, avec prison obligatoirement prononcée en cas de récidive, pour les infractions aux dispositions des arrêtés pris par le gouverneur.

Et il est nécessaire ici de rappeler que les décisions et arrêtés des gouverneurs constituant des actes d'administration ne sont pas, sauf pour incompétence ou détournement de pouvoir, susceptibles d'un recours contentieux, mais seulement d'un recours au ministre des Colonies, supérieur hiérarchique des gouverneurs. Ils ne peuvent non plus motiver une action en indemnité, l'autorité judiciaire étant incompétente pour les connaître.

En second lieu, en ce qui concerne les imprimés soumis

au colportage, l'article 9 du décret donne au gouverneur général le droit d'interdire l'introduction et la circulation des journaux, écrits périodiques ou non, *publiés en dehors de l'Indo-Chine*.

Il y a ici une innovation considérable.

Le rédacteur du décret simplifie en omettant un mot contenu dans la loi de 1881 ; c'est le mot étranger.

La règle s'applique donc à tout journal publié en dehors de l'Indo-Chine, fut-il uniquement rédigé en français et publié en France. Il a paru nécessaire de pouvoir interdire la circulation en Indo-Chine de certains journaux métropolitains qui attaquaient violemment les souverains protégés, les représentants de la France et appelaient les populations indigènes à se soulever contre l'autorité de la France.

Demeure bien entendu prohibée en Indo-Chine la circulation des journaux interdits en France par le ministre de l'Intérieur ou par décision du Conseil des ministres.

Dans les trois cas, que l'interdiction soit prononcée par le gouverneur général, le ministre de l'Intérieur ou le Conseil des ministres, l'amende de 50 à 500 francs prévue par la loi de 1881 est portée de 100 à 1.000 francs et en cas de récidive une peine de 6 jours à 3 mois de prison est encourue.

Enfin l'administration a le droit de saisir toute publication circulant en violation de l'interdiction prononcée, sanction efficace que la loi de 1881 avait omis de déclarer formellement, mais qui, nous l'avons vu, résulte pourtant implicitement des droits du gouvernement en cette matière.

CONCLUSION

L'examen des différents problèmes concernant le colportage, que nous venons d'effectuer, nous a montré quelles étaient les préoccupations essentielles qui ont motivé la réglementation établie par les pouvoirs publics.

Au nombre de celles-ci, deux sont plus particulièrement en relief, et nous les avons retrouvées soit comme but de la réglementation légale, soit comme motif légitimant les pouvoirs spéciaux de l'administration.

La défense de la moralité publique d'une part, le maintien de l'ordre d'autre part, tels sont en effet, sous un régime de liberté, les deux notions qui permettront d'y apporter des restrictions.

Mais tandis que l'on conçoit clairement ce qui constitue les atteintes à la moralité publique, la notion de ce qui est susceptible de troubler le bon ordre, est beaucoup plus complexe et beaucoup plus délicate. On se heurte en effet sur ce point à toutes les libertés essentielles, liberté de pensée, liberté d'exprimer sa pensée, liberté individuelle enfin. Quel est le moment où doit intervenir l'administration. Est-ce lorsqu'il y a déjà des troubles ? mais alors ne risque-t-on pas que ce soit trop tard ? Le rétablissement de l'ordre demandera dans ce cas des mesures énergiques avec l'intervention de la force armée qui présenteront un caractère vexatoire et pourront ameuter l'opinion.

Ne vaut-il pas mieux que l'administration intervienne pour prévenir les troubles, avant que ceux-ci se soient produits ? Mais alors, s'il n'y a pas dans cette intervention un grand discernement, une grande modération, une grande impartialité, c'est la voie ouverte à l'arbitraire le plus complet.

Admettre que l'administration puisse user de ses pouvoirs spéciaux contre toute manifestation de l'activité humaine susceptible de troubler l'ordre public, c'est faire bon marché de toutes nos libertés en les soumettant à l'appréciation souveraine du gouvernement qui pourra les supprimer à son gré, ou ne les accorder qu'à ceux qui partageront ses idées.

C'est ce danger qui fit dernièrement rejeter par le Sénat, en juin 1937, un article du projet de loi modifiant la loi de 1881.

Ce projet apporte-t-il de profondes modifications au régime du colportage ? Non, car son objet principal était la correctionnalisation de certains délits de presse, aujourd'hui encore soumis à la Cour d'assises.

Sur ce principe critique qui fut l'objet de tant de beaux discours, de défenses si pathétiques aux tribunes de nos deux assemblées, depuis plus d'un siècle déjà, sont venus s'en adjoindre d'autres cette année qui continuent brillamment la tradition du régime parlementaire.

Nous pourrions toutefois noter en ce qui concerne le colportage que l'article 2 du projet, adopté par le Sénat, exige qu'en plus de l'indication du nom et du domicile de l'auteur, obligatoire déjà sur tout imprimé, les affiches et les tracts soient revêtus en outre de la signature du ou des auteurs. Et ce, à peine contre les afficheurs et distributeurs d'une amende de 16 à 500 francs. En cas de réci-

dive dans les douze mois, un emprisonnement de un à trois mois pourrait être prononcé. On veut ainsi interdire le tract anonyme qui met son auteur à l'abri des poursuites.

Rien d'autre n'est changé par le projet de loi à la circulation des imprimés en France. Et la Commission du Sénat a même écarté les dispositions de l'article 14 du projet, aux termes desquelles le Conseil des ministres pouvait à la demande du ministre des Affaires étrangères empêcher la sortie de journaux de France. S'agissait-il en effet d'empêcher un numéro paru de passer la frontière, c'était rétablir la censure. S'agissait-il au contraire de l'interdiction qui devait atteindre temporairement ou définitivement un journal, la Commission a jugé que c'était alors revenir aux plus mauvais jours de 1852.

Cependant le 4 décembre 1937, ce même article 14, rejeté par la Commission du Sénat, revenait sous forme d'un projet de loi devant la Commission de législation civile et criminelle de la Chambre qui l'adoptait à 1 voix de majorité. D'après le Garde des Sceaux, qui est venu lui-même défendre ce projet devant la Commission, il aurait pur but d'empêcher que des journaux qui, publiés en France, sont capables par des articles ou des dessins de porter atteinte au crédit moral ou au prestige de la France à l'étranger, puissent passer les frontières.

Seulement, comme le faisait remarquer M. Maulion devant la Commission du Sénat : « La censure même partielle, disait-il, est une atteinte grave à la liberté de la presse qui ne se peut justifier qu'au cas où la nation se trouve dans un état de péril extérieur. Armer le gouvernement d'une décision d'ordre punitif, c'est livrer la presse à son arbitraire et l'atteindre dans sa liberté. Et

pour quel profit ? Qu'un numéro de journal soit censuré pour l'étranger, qu'il soit interdit momentanément à un journal d'être vendu à l'étranger, immédiatement les journaux étrangers se procureront le numéro censuré, le journal frappé d'interdit. Ils reproduiront les passages qui ont déterminé l'interdiction. Ainsi le journal sera propagé plus que, si, sans tapage, il avait continué son chemin de l'autre côté de la frontière ».

D'ailleurs l'adoption de ce projet par la Commission de la Chambre n'a pas été sans émouvoir considérablement l'opinion publique, et fut l'objet de protestations de la part du syndicat de la presse parisienne : « Sans jamais méconnaître l'intérêt public, le Comité de la presse parisienne se doit d'élever la protestation la plus énergique contre un tel projet, dont les conséquences ne sauraient être que de restreindre de la façon la plus grave, et dans certains cas de supprimer les droits et la liberté de la presse, sans même qu'il soit laissé à cette dernière le moyen d'en appeler à une juridiction quelconque de la mesure arbitraire dont elle serait victime ».

Et également la Chambre de commerce française pour la Suisse émit la protestation suivante : « Considérant qu'il importe de n'opposer aucune entrave à la diffusion de la pensée française ; considérant qu'il ne doit exister aucune raison quelconque d'appliquer à la presse un régime spécial de restriction ; considérant que les livres, revues et journaux, expression de la culture française représentent un chiffre important de notre balance commerciale ; considérant que les 800.000 Français de l'étranger appartenant à toutes les opinions ont le droit de pouvoir lire, comme leurs concitoyens de la métropole, les organes de presse de leur choix ; émus du projet par lequel le

gouvernement se proposerait de soumettre les exportations de journaux à un régime restrictif, émet le vœu que le gouvernement renonce à ce projet, qui serait préjudiciable à la fois au rayonnement de nos idées et aux intérêts du commerce français ».

Telles sont les protestations qu'a soulevées l'adoption récente de ce projet par la Commission de la Chambre : peut-être ces différentes voix réussiront-elles à empêcher la Chambre de voter le projet que lui soumettra sa commission. L'avenir seul peut le dire.

Et revenant au texte déjà soumis à l'examen des deux assemblées nous y relevons cependant d'heureuses dispositions notamment dans l'article 24 du projet, adopté par le Sénat et la Chambre, aux termes desquelles : « Dans les colonies, les pays de protectorat et les territoires sous mandat dépendant du ministère des Colonies à l'exception de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion, ceux qui, soit par écrits et imprimés, vendus ou distribués, mis en vente ou colportés, soit par des placards ou affiches auront porté ou entrepris de porter atteinte à l'autorité de la France, seront punis d'un emprisonnement de trois mois à un an, et d'une amende de 1.000 francs à 5.000 francs, ou de l'une de ces deux peines, sans préjudice de la saisie par l'autorité administrative des écrits, imprimés, images incriminés.

C'est avec plaisir que l'on voit le gouvernement se soucier de préserver notre empire colonial de la propagande anti-française que l'on tente d'y effectuer et espérons que la récente attribution de ce département à un ministre spécialement chargé de ces affaires, sera de nature à enrayer les efforts de ceux qui veulent saper notre œuvre coloniale.

Qu'advient-il du projet voté par le Sénat ? Toute prévision en cette matière serait trop hardie, car l'accord de deux assemblées sur un même texte pour qu'il devienne une loi, sera sans doute difficile à obtenir.

Quoiqu'il en soit, il ne modifiera en rien ni le régime du colportage, ni son mode d'exercice et c'est là l'essentiel en ce qui nous concerne. Il n'y a aucune atteinte à la liberté du colportage établie par la loi de 1881, autre que celles que nous avons déjà vues.

Est-ce à dire qu'à l'heure actuelle subsiste encore la liberté voulue par les promoteurs de la loi de 1881 ?

Dans ce domaine, comme dans beaucoup d'autres, il faut l'avouer, l'organisation rationnelle a assuré le succès de la grande entreprise, au détriment des colporteurs indépendants. Et nous voulons parler ici, d'une entreprise, les Messageries Hachette, qui s'est spécialisée dans l'organisation de la vente des journaux, en réussissant à avoir presque un monopole de fait. La vente des journaux nécessite en effet que ceux-ci soient offerts très rapidement, et dans le plus grand nombre d'endroits possible : une telle organisation des transports et de la vente dépasse de beaucoup les moyens d'un simple particulier.

Les Messageries Hachette envoient plus de 8 millions de journaux par jour : on imagine avec peine un tel chiffre. Les journaux sont naturellement des plus divers et d'opinions les plus opposées. Elles ont un nombre de postes de vente qui s'élève à 80.000 pour la France, assurant ainsi une large diffusion de journaux dans le pays, jusque dans les endroits les plus reculés. Elles possèdent en plus les bibliothèques de gares au nombre de 2.000.

L'organisation de la vente des journaux pour Paris se

décompose en deux stades : au premier stade nous trouvons 52 dépôts de quartier, et au second stade les débiteurs de journaux. Enfin il y a un très grand nombre de camelots ravitaillés directement par les Messageries Hachette, qui ne sont autres que des colporteurs, auxquels s'applique le régime du colportage. Les uns sont ambulants, mais il en existe aussi d'autres, à poste fixe, contrairement à la définition que nous avons donnée du colporteur.

Ces camelots qui dépendent des Messageries Hachette n'empêchent nullement d'ailleurs l'existence des colporteurs indépendants qui viennent acheter le journal aux Messageries, afin de le revendre pour leur compte. Sans quoi il y aurait atteinte à la liberté du colportage. Mais ceci prouve une fois de plus la précarité de la notion de liberté dans tous les domaines : l'organisation rationnelle de la vie économique d'un pays se fait au détriment de l'indépendance, c'est là le premier stade ; au détriment de la liberté, c'est le second stade, lorsque l'Etat se propose de diriger tout lui-même. Mais si la liberté économique peut donner lieu à des controverses de doctrine, rien n'est plus dégradant pour le niveau intellectuel d'un pays que lorsque l'Etat prétend à un asservissement de la pensée humaine. La liberté de pensée, la liberté d'exprimer sa pensée, sont les fonctions les plus hautes, les plus nobles de l'homme car seules elles permettent son élévation sur le plan moral ou intellectuel : les préserver de toute atteinte devrait être le but de l'idéal humain.

COMPLÉMENT

Pendant l'impression de cette thèse, le Conseil d'Etat statuant au contentieux a rendu le 28 janvier 1938, un arrêt relatif aux pouvoirs de police des maires en ce qui concerne le colportage des journaux (n° 58172, Dauvergne).

Le samedi 2 janvier 1937, les crieurs qui vendaient le journal *Le Flambeau* sur la voie publique à Avignon furent malmenés par des adversaires politiques. A la suite de ces incidents, le Parti Social Français aurait fait savoir que le samedi suivant les vendeurs dudit journal seraient accompagnés et protégés par des groupes d'affiliés à ce parti.

En prévision de troubles, le maire d'Avignon prit le 9 janvier 1937 un arrêté interdisant jusqu'à nouvel ordre la vente du journal *Le Flambeau* sur toutes les voies publiques de la Ville d'Avignon. Cette interdiction était motivée de la façon suivante :

« Considérant que le Parti Social Français a adressé une convocation à ses membres, ainsi qu'à d'autres groupements politiques, pour se réunir le samedi 9 janvier, à 18 heures, rue de la République, en vue de la vente du journal *Le Flambeau* ; considérant que cette convocation a pour but de provoquer une véritable réunion sur la voie publique ; que, dans l'intérêt de l'ordre et de la sécurité publics, il y a lieu d'interdire la vente du journal *Le Flambeau* ».

Cet arrêté du maire d'Avignon a été déféré au Conseil d'Etat par le sieur Dauvergne, membre de la fédération locale du Parti Social Français. Le ministre de l'Intérieur

auquel le pourvoi a été communiqué a déclaré s'en rapporter à la sagesse du Conseil d'Etat.

Dans ses conclusions devant la Haute assemblée, le commissaire du gouvernement a émis l'avis que le pourvoi devait être accueilli. Certes, il est vrai que l'autorité de police est autorisée par la loi à se manifester à l'encontre de certaines libertés publiques, et il faut reconnaître que l'exercice de ses pouvoirs correspond, généralement à la restriction d'une liberté. L'étendue des pouvoirs dont il s'agit variera avec la nécessité plus ou moins grande d'assurer l'ordre en raison des circonstances de temps et de lieu. Dans le cas actuel, il faut rechercher s'il y avait menace de désordre et si, d'autre part, cette menace était assez grave pour que le maire d'Avignon fût dans l'impossibilité d'y parer en faisant appel à des procédés moins restrictifs. Les forces de police, dont disposait le maire, étaient-elles donc insuffisantes ? D'autre part, ne pouvait-il pas, au lieu de porter atteinte à la liberté de la presse et à celle du colportage prévues par la loi du 29 juillet 1881, interdire la réunion projetée en vertu du décret-loi du 23 octobre 1935 ? Enfin, il aurait pu se borner à interdire la vente à la criée, ce qui aurait constitué une mesure moins grave. Les moyens de parer à la menace de désordre ne manquaient donc pas et le maire n'était pas acculé à la nécessité de prendre une mesure définitive aussi générale et aussi absolue, valable pour tous les quartiers de la ville et pour tous les jours de la semaine. Le commissaire du gouvernement a donc conclu à l'annulation de l'arrêté attaqué.

Le Conseil d'Etat s'est rallié à ces conclusions. L'arrêt qu'il vient de rendre est ainsi motivé :

« Considérant que, s'il incombe au maire, en vertu de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, de prendre les mesures qu'exige le maintien de l'ordre, il doit concilier l'exercice de ses pouvoirs avec le respect de la liberté de la presse et notamment du colportage et de la distribution sur la voie publique des livres, écrits, brochures, journaux, garantie par la loi du 29 juillet 1881 ;

« Considérant que pour interdire la vente du journal *Le Flambeau*, jusqu'à nouvel ordre, sur la voie publique à Avignon, le maire de cette commune s'est fondé sur ce que les groupements politiques avaient été convoqués pour se réunir le samedi 9 janvier 1937, à 18 heures, rue de la République, en vue de la vente de ce journal et que cette convocation avait pour but de provoquer sur la voie publique une véritable réunion de nature à troubler l'ordre public ;

« Considérant que, s'il appartenait au maire de prendre les mesures nécessaires pour faire obstacle au rassemblement projeté, lequel risquait en effet de compromettre l'ordre, et d'interdire dans ce but, le jour où il devait avoir lieu et dans les parties de la ville où des désordres étaient à craindre, la vente même de ce journal, à laquelle certains groupements se proposaient de donner le caractère d'une manifestation sur la voie publique, il ne pouvait, sans méconnaître les dispositions législatives susrappelées, interdire comme il l'a fait, cette vente sur tout le territoire de la commune et sans limitation de durée ; qu'en raison de la généralité de ses termes, l'arrêté attaqué est, dès lors, entaché d'excès de pouvoir ».

L'arrêté du maire d'Avignon a donc été annulé et la Ville d'Avignon a été condamnée à rembourser les frais de timbre au sieur Dauvergne.

Vu :
Le Doyen,
Edgard ALLIX.

Vu :
Le Président de thèse,
J.-BARTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer,
Le Recteur de l'Académie de Paris,
G. ROUSSY.

BIBLIOGRAPHIE

BARTHÉLEMY (Joseph). — *Précis de droit public*, 1937.

BARBIER et NATTER. — *Code de la presse*.

MILLAUD. — « Rapport sur le colportage », *Journal officiel*, 5, 6, 7 avril 1878.

BELIN. — *Le commerce des livres prohibés*.

MONTSEIGNAT. — *Histoire des journaux en France*.

WEILL (Georges). — *Le journal. Origines. Evolution et rôle de la presse périodique*.

VIENNE (Antony). — *Le 4^e pouvoir, la presse, son évolution, son influence*.

FAURE. — *Essai sur la liberté de la presse. Les mesures préventives contre les journaux*, thèse.

Grande encyclopédie.

DUVERGIER — *Recueil des lois*.

LEBON. — *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat*, Dalloz.

Journal Le Temps.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
---------------------------	----------

PREMIÈRE PARTIE. — HISTORIQUE

II^e PARTIE. — LA LIBERTÉ DU COLPORTAGE

Chapitre I. Formalités préalables à l'exercice de la profession ..	32
a) Colportage accidentel	32
b) Colportage professionnel	35
Chapitre II. Réglementation légale de l'exercice de la profession	40
A. Qui comprendre dans la dénomination de colporteur ?	40
B. Une catégorie spéciale de colporteurs : les crieurs publics	42
a) Restriction des annonces et dessin dans un but d'ordre public	43
b) Restriction des annonces et dessins dans un but de moralité	46
C. De l'interdiction du colportage de certains imprimés. Sanctions	48
a) Moralité publique	50
1° ouvrages obscènes	50
2° propagande contre la natalité	52
b) Bon ordre	54
D. Responsabilité des colporteurs	57

III^e PARTIE. — LES POUVOIRS DE L'ADMINISTRATION POUR LIMITER LE COLPORTAGE

Sources des pouvoirs de l'administration	63
Chapitre I. Interdiction de vente ou de distribution d'imprimés motivée par :	68
a) Maintien du bon ordre	72
b) Esthétique et hygiène	78
c) Moralité	82
Chapitre II. — La saisie préventive	88
A. De l'interdiction de la saisie	88
B. Saisie judiciaire	92
a) Législation anti-pornographique	92
b) Législation anti-anarchiste	96
C. Saisie administrative.....	100

Appendices

I. Condition des journaux ou écrits périodiques étrangers ou publiés en France en langue étrangère	109
II. Régime du colportage en Indochine	113
Conclusion	115
Complément	122

Imp. F. BOISSEAU, Rue du Taur, 34 - TOULOUSE (France)

